

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.580 van 21 oktober 2025
in de zaak A. 241.821/X-18.669**

- In zake : G.E.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dominiek Vandenbulcke
 kantoor houdend te 1200 Brussel
 Albert-Elisabethlaan 46
 bij wie woonplaats wordt gekozen
- tegen :
1. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sven Vernailen en Katrien Dams
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 2. de GEMEENTE ZAVENTEM
 3. de GEMEENTE WEZEMBEEK-OPPEM

Tussenkomende partij :

 de NV KWADRAAT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Sint-Gillislaan 117
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 april 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken van 15 december 2023 houdende verwerping van het bestuurlijk beroep van onder meer verzoeker tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Wezembeek-Oppeem van 16 maart 2020 tot goedkeuring van het rooilijnplan en het technisch dossier van de wegaanleg in de verkavelingsaanvraag

van de tussenkomende partij voor een terrein te Sterrebeek, tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zaventem van 30 maart 2020 tot goedkeuring van het voornoemde technisch dossier en tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zaventem van 30 maart 2020 tot goedkeuring van het voornoemde rooilijnplan en van de ontwerpovereenkomst met de tussenkomende partij (hierna: het bestreden ministerieel besluit).

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv K. heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2025.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Dominiek Vandenbulcke en Philippe Vande Castele, die verschijnen voor verzoeker, advocaat Enya Hicquet, die *loco* advocaten Sven Vernailen en Katrien Dams verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Robin Van Cauwenberghe, die *loco* advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye 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. Op 30 oktober 2019 dient de tussenkomende partij een omgevingsvergunningsaanvraag in voor een verkaveling met wegaanleg op een terrein te Sterrebeek, dit is een deelgemeente van de gemeente Zaventem (hierna: het betrokken terrein). Het betrokken terrein is gelegen langs een weg die doorsneden wordt door de grens tussen de gemeenten Zaventem en Wezembeek-Oppem.

Verzoekers woonperceel paalt aan het betrokken terrein.

3.2. Tijdens het openbaar onderzoek dat over de omgevingsvergunningsaanvraag wordt georganiseerd dient verzoeker een bezwaarschrift in.

3.3. Wat de zaak van de wegen betreft, worden de volgende drie besluiten genomen (hierna: de drie gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen):

- met een besluit van 16 maart 2020 keurt de gemeenteraad van de gemeente Wezembeek-Oppem het rooilijnplan en het technisch dossier van de wegaanleg in de aanvraag van de tussenkomende partij goed,
- met een eerste besluit van 30 maart 2020 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zaventem het voornoemde technisch dossier goed, en
- met een tweede besluit van 30 maart 2020 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zaventem het voornoemde rooilijnplan en de ontwerpovereenkomst met de tussenkomende partij goed.

3.4.1. Onder meer verzoeker dient op 5 juni 2020 bij de Vlaamse regering een bestuurlijk beroep in tegen de drie gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen.

3.4.2. In het beroepsschrift wordt aangevoerd dat de gemeenteraad van de gemeente Zaventem de artikelen 3, 4 en 6 van het gemeentewegendecreet heeft geschonden door onvoldoende rekening te houden met de weerslag op de omliggende wegen (hierna: de grief in verband met de functionering van de omliggende wegen).

3.4.3. Voorts wordt in het beroepsschrift aangevoerd dat de gemeenteraadsbesluiten van de gemeente Zaventem onwettig zijn omdat het dossier van de omgevingsvergunningsaanvraag onvolledig was; meer bepaald ontbraken in dit dossier het advies van de brandweer en het ingevulde formulier voor de verkavelingsaanvraag (hierna: de grief in verband met de onvolledigheid van de verkavelingsaanvraag).

3.5. Met een besluit van 27 mei 2021 verwerpt de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken het bestuurlijk beroep tegen de drie gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen als onontvankelijk.

3.6. Op vordering van verzoeker vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 256.137 van 24 maart 2023 het in het vorige randnummer bedoelde besluit.

In dit arrest wordt onder meer het volgende overwogen:

“21.3. Te dezen is het beroepsschrift van 5 juni 2020 tegen de drie gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen – zoals door artikel 31/1, § 2, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet is voorgeschreven – bij de Vlaamse regering ingediend. Uit de gegevens van de zaak blijkt voorts dat het departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaamse Gewest aan verzoeker heeft meegedeeld dat het zijn beroepsschrift in goede orde heeft ontvangen. Het bestaan van het bestreden besluit doet er van blijken dat dit beroepsschrift is voorgelegd aan de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken.

Het valt dan ook niet in te zien hoe de laatstgenoemde minister de onjuiste vermelding van het busnummer en van het bevoegde departement rechtsgeldig heeft kunnen aangrijpen om het beroepsschrift onontvankelijk te verklaren. Noch het omgevingsvergunningsdecreet, noch het delegatiebesluit biedt daar rechtsgrond toe.

De beslissing om het beroepsschrift onontvankelijk te bevinden kan evenmin afdoende steun vinden in de enkele omstandigheid dat aan de inzake de omgevingsvergunning bevoegde beroepsinstantie – te dezen de Vlaamse regering – het origineel van het beroepsschrift van 5 juni 2020 is toegezonden, en niet – met de in het bestreden besluit gebruikte woorden – ‘een kopie’ van dit beroepsschrift, nu hun inhoud identiek is.”

3.7. Na dit arrest herneemt de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken de behandeling van het op 5 juni 2020 (randnr. 3.4.1) ingestelde bestuurlijk beroep.

Met het bestreden ministerieel besluit verwerpt zij dit bestuurlijk beroep.

IV. Ontvankelijkheid

De aangevoerde exceptie

4. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat in het verzoekschrift hoegenaamd niet wordt uiteengezet welk rechtstreeks, persoonlijk en wettig belang verzoeker concreet kan laten gelden bij de nietigverklaring van het bestreden besluit.

Beoordeling

5. Terecht wijst verzoeker er in zijn memorie van wederantwoord op dat er geen stelplicht bestaat om het belang in het verzoekschrift nader toe te lichten.

Het belang van verzoeker is afdoende gestaafd. Een vernietiging van het bestreden ministerieel besluit geeft verzoeker immers een kans op

inwilliging van zijn bestuurlijk beroep tegen de drie gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen, die betrekking hebben op een terrein dat paalt aan zijn woonperceel.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Het eerste middel is afgeleid uit “machtsoverschrijding en onwettige motieven” en uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van artikel 31/1 van het omgevingsvergunningsdecreet, van de artikelen 3, 4, 6, 24 en 25 van het gemeentewegendecreet, van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 van de VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, evenals van de materiëlemotiveringsplicht, de hoorplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, “het beginsel van voorzorg en de beginselen van behoorlijk bestuur”.

6.2. Verzoeker wijst erop dat het bestreden ministerieel besluit genomen is zonder dat hij is gehoord. De Vlaamse minister heeft noch formeel noch materieel gemotiveerd waarom verzoeker niet is gehoord. De verplichting om hem te horen gold des te meer omdat er (1) in het kader van het georganiseerd bestuurlijk beroep al sprake is geweest van een eerste ministeriële beslissing die de Raad van State heeft vernietigd en (2) de voorgeschreven ordetermin van 90 dagen ondertussen reeds is overschreden met meer dan drie jaar. Van een zorgvuldig handelende overheid kan worden verwacht dat zij beslist op grond van actuele gegevens.

7. In zijn memorie van wederantwoord ontkent verzoeker dat het hem toekwam om na 's Raads arrest nr. 256.137 van 24 maart 2023 een aanvraag

voor een hoorzitting in te dienen. De hoorplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur dat door artikel 12 van het gemeentewegendecreet niet wordt beperkt. Eenzelfde vaststelling geldt wat betreft artikel 31/1 van het omgevingsvergunningsdecreet.

8. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat uit het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 130/2021 van 7 oktober 2021 blijkt dat de hoorplicht ook geldt voor het wegencontentieux.

Beoordeling

9. Vooreerst moet worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof in het laatstgenoemde arrest verwezen heeft naar de hoorplicht in het kader van het – te dezen niet aan de orde zijnde – artikel 35 van het gemeentewegendecreet.

10. Door het indienen van zijn beroepsschrift bij de Vlaamse regering is verzoeker in de gelegenheid gesteld zijn standpunt naar voor te brengen. Anders dan verzoeker meent, volgt uit de ingeroepen rechtsregels niet dat de Vlaamse minister er te dezen toe gehouden was om verzoeker ook mondeling te horen. De door verzoeker ingeroepen elementen laten niet toe er anders over te oordelen, al was het maar omdat hij nalaat om te preciseren welke omstandigheden er de voorbije jaren gewijzigd zouden zijn en om de in het bestreden ministerieel besluit gedane weerlegging van de grief in verband met de functionering van de omliggende wegen te betwisten.

11. Het middel wordt verworpen.

B. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. Het derde middel is afgeleid uit “machtsoverschrijding en onwettige motieven” evenals uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van de artikelen 6 tot 8 van het verdrag van Aarhus ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, van de artikelen 23, 25, 31/1 en 66 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: het omgevingsvergunningsdecreet), van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 3, 4, 6, 24 en 25 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet), van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), van “de antwoordplicht” en van de artikelen 1.1.4. en 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

12.2. Verzoeker herhaalt de grief in verband met de onvolledigheid van de verkavelingsaanvraag (randnr. 3.4.3) uit zijn beroepsschrift van 5 juni 2020. Volgens verzoeker worden de ingeroepen rechtsregels geschonden doordat in het bestreden ministerieel besluit geoordeeld is dat deze grief niet kan worden betrokken op de gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen, daar hij uitsluitend gericht is op de omgevingsvergunningsprocedure.

13. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de verwerende partij niet is ingegaan op zijn bezorgdheid aangaande de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag.

14. In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker zijn vorige procedurestukken.

Beoordeling

15. De bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak van de wegen heeft een eigen aard en moet worden onderscheiden van de bevoegdheid van de vergunningverlenende instanties voor omgevingsvergunningsaanvragen. Het komt aan de vergunningverlenende instanties – en niet aan de gemeenteraad – toe om te beoordelen of de omgevingsvergunningsaanvraag overeenkomstig de toepasselijke regelgeving ontvankelijk en volledig is. Bijgevolg is het terecht dat in het bestreden ministerieel besluit geoordeeld is dat de grief in verband met de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag niet kan worden betrokken op de gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen, daar hij uitsluitend gericht is op de omgevingsvergunningsprocedure.

16. Het middel wordt verworpen.

C. Het vierde middel

Uiteenzetting van het middel

17.1. Het vierde middel is afgeleid uit “de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang genomen met het beginsel van het algemeen devolutief beroep, het beginsel van de proceseconomie en de artikelen 14 en 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”.

17.2. Verzoeker wijst erop dat het bestreden ministerieel besluit ter verwerping van zijn grief in verband met de onvolledigheid van de verkavelingsaanvraag onder meer het volgende overweegt:

“De Vlaamse regering is gebonden aan en enkel bevoegd voor de toetsingsgronden zoals vervat in artikel 31/1, § 5 Decreet betreffende de Omgevingsvergunning en is geenszins bevoegd om te oordelen over argumenten inzake de volledigheid en ontvankelijkheid van de omgevingsvergunningsaanvraag zodat om deze reden [de grief in verband met de onvolledigheid van de verkavelingsaanvraag] niet tot de vernietiging van de bestreden besluiten van de gemeenteraad kan leiden.”

17.3. In verband met de verwijzing naar artikel 31/1, § 5, van het omgevingsvergunningsdecreet voert verzoeker het volgende aan:

“[d]eze decretale beperking van de toetsingsgronden schendt de Grondwet, inzonderheid het gelijkheidsbeginsel, en het algemeen beginsel van het devolutief beroep [en het beginsel van de proceseconomie schendt], in acht genomen dat:

(1) het later legaliteitstoezicht van de Raad van State zich uitstrekt tot hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht.

(2) de gemeenteraad het betwiste besluit voordien ook kan intrekken wegens schending van ‘op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, machtsoverschrijding of afwending van macht’.”

Verzoeker meent dat over de beperking van de toetsingsgronden in artikel 31/1, § 5, van het omgevingsvergunningsdecreet een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof moet worden gesteld.

18. In zijn memorie van wederantwoord verduidelijkt verzoeker dat de “categorie waarmee men ongelijk wordt behandeld, [...] de categorie van personen [is] aan wie de waarborg van het algemeen devolutief beroep en van de proceseconomie wel [wordt] toegekend”.

19. In zijn laatste memorie voegt verzoeker toe dat het Grondwettelijk Hof zich in het arrest nr. 130/2021 van 7 oktober 2021 “enkel [heeft] uitgesproken over een grief van [de] schending van het recht van toegang tot de rechter [=RvS], doch [zich] niet [heeft] uitgesproken over de modaliteiten van het bestuurlijk beroep *as such*”.

Beoordeling

20. Zoals bij de beoordeling van het derde middel is gebleken, verantwoordt het bestreden ministerieel besluit de verwerping van de grief in verband met de onvolledigheid van de verkavelingsaanvraag afdoende door te wijzen op de onbevoegdheid van de gemeenteraad om te oordelen over de volledigheid en ontvankelijkheid van omgevingsvergunningsaanvragen.

De in het vierde middel geïnvokte overweging in verband met de toetsingsgronden in artikel 31/1, § 5, van het omgevingsvergunningsdecreet verschijnt als een overmatig motief.

Het vierde middel is onontvankelijk daar kritiek op een overmatig motief niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.

21. Het middel wordt verworpen.

D. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

22.1. Het tweede middel is afgeleid uit “machtsoverschrijding en onwettige motieven”, evenals uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, het artikel 31/1 van het omgevingsvergunningsdecreet, de artikelen 3, 4, 6, 24 en 25 van het gemeentewegendecreet, de artikelen 1.1.4. en 4.3.1, § 2, van de VCRO, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en “het beginsel van voorzorg en de beginselen van behoorlijk bestuur”.

22.2. Verzoeker wijst erop dat het beroepsschrift van 5 juni 2020 gericht is tegen de drie gemeenteraadsbesluiten over de zaak van de wegen. Deze beslissingen beogen een geïntegreerd grensoverschrijdend beleid. Volgens verzoeker stelt de loutere omstandigheid dat zijn beroepsgrievens uitsluitend gericht zijn op de gemeenteraadsbesluiten van de gemeente Zaventem, de Vlaamse minister niet vrij van de verplichting om in haar besluitvorming ook het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Wezembeek-Oppem te betrekken.

23. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de relevante vraag is of de Vlaamse minister in haar besluitvorming ook het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Wezembeek-Oppem in zijn geheel betreft. Dit is niet het geval.

24. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat het niet volstond dat de gemeente Zaventem en de gemeente Wezem-Oppem elkeen louter het effect op hun eigen grondgebied hebben beoordeeld.

Beoordeling

25. Hiervoor is gebleken dat verzoeker er niet in slaagt de onwettigheid aan te tonen van de in het bestreden ministerieel besluit gedane weerlegging van de in het beroepsschrift van 5 juni 2020 aangevoerde grieven tegen de gemeenteraadsbesluiten van de gemeente Zaventem.

Terecht is in het bestreden ministerieel besluit vastgesteld dat dit beroepsschrift geen kritiek bevat die gericht is op het gemeenteraadsbesluit van de gemeente Wezembeek-Oppem.

In de voornoemde omstandigheden kan verzoeker er niet van overtuigen dat er enige onwettigheid zou kleven aan het feit dat de Vlaamse minister het op 5 juni 2020 ingestelde bestuurlijk beroep in zijn geheel heeft verworpen.

26. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 eerste verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig oktober 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