

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.265 van 19 december 2025
in de zaak A. 242.373/X-18.730**

In zake : I.C.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Lens en Sophie De Maeijer
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE SINT-KATELIJNE-WAVER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jonas De Wit en Dylan Vercammen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 4 juli 2024, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Sint-Katelijne-Waver van 4 september 2023 tot definitieve vaststelling van het rooilijnplan voor de trage weg tussen de Molenstraat en de Molenlei (hierna: het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023) en

b. het besluit van de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken van 18 januari 2024 houdende verwerping van het bestuurlijk beroep van verzoeker tegen het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 (hierna: het bestreden ministerieel besluit).

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2025.

Kamervoorzitter Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sophie De Maeijer, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Maarten Van Den Nieuwenhuyzen, die *loco* advocaten Sven Vernailen en Katrien Dams verschijnt voor de tweede verwerende 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. Verzoeker is (mede)eigenaar van zeven percelen langs de Molenstraat en de Molenlei te Sint-Katelijne-Waver (hierna: verzoekers percelen). Over deze percelen loopt een pad (hierna: het bestaande pad) dat volgens verzoeker een privaat karakter heeft, zodat – met de woorden van het verzoekschrift – hij en zijn familie er “diverse malen tegen geprotesteerd [hebben]”, wanneer “kinderen

vanuit de verkaveling Torekensvelden [via dit pad] een doorsteek maken [van en naar school]”.

3.2. Op 15 juli 2021 ontvangt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Katelijne-Waver een door verzoeker ingediende omgevingsvergunningsaanvraag voor het verkavelen van een deel van verzoekers percelen in vier loten (hierna: de vergunningsaanvraag van verzoeker).

In het kader van deze omgevingsvergunningsaanvraag wil de gemeente dat er in de verkaveling ter hoogte van het bestaande pad een trage verbindingsweg zou worden ingetekend.

3.3. In de zitting van 24 januari 2022 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Katelijne-Waver de omgevingsvergunning onder de voorwaarden dat een trage verbindingsweg aangelegd wordt ter hoogte van het bestaande pad en dat gratis grondafstand wordt gedaan van de wegzate.

3.4. Op 4 maart 2022 tekent verzoeker bestuurlijk beroep aan tegen het in het vorige randnummer bedoelde besluit omdat hij zich gegriefd acht door de opgelegde voorwaarden.

3.5. Op 28 juli 2022 besluit de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen om aan verzoeker de omgevingsvergunning te verlenen onder dezelfde voorwaarden en lasten als het besluit van het college van burgemeester en schepenen (hierna: het vergunningsbesluit van de deputatie).

3.6. Op 19 september 2022 tekent verzoeker tegen het vergunningsbesluit van de deputatie annulatieberoep aan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

3.7.1. Met een gemeenteraadsbesluit van 24 april 2023 wordt het ontwerp van rooilijnplan voor de trage verbindingsweg tussen de Molenstraat en de Molenlei voorlopig vastgesteld.

3.7.2. Vijf van verzoekers percelen worden door de ontworpen rooilijn getroffen.

Met het gemeenteraadsbesluit van 24 april 2023 wordt ook goedkeuring gegeven aan de tabel van de minwaarden, die voor deze vijf percelen respectievelijk op 779, 6.935, 190, 1.995 en 570 euro worden begroot.

In voetnoot bij deze tabel wordt het volgende vermeld:

“meegenomen in de vergunningsaanvraag [van verzoeker]”.

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat loopt van 15 mei 2023 tot 14 juli 2023, dient verzoeker een bezwaarschrift in.

3.9. Door het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 wordt het gemeentelijk rooilijnplan voor de trage verbindingsweg definitief vastgesteld.

Er wordt geen wijziging doorgevoerd ten opzichte van hetgeen in randnummer 3.7.2 is vermeld.

3.10. Bij arrest nr. RvVb-A-2324-0184 van 9 november 2023 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het vergunningsbesluit van de deputatie op volgende gronden:

“Uit [de] geciteerde overwegingen blijkt dat verwerende partij in de bestreden beslissing nalaat om te motiveren in hoeverre de ambtshalve planaanpassing, waarbij de aanleg wordt opgelegd van een trage verbindingsweg tussen de Molenstraat en de Molenlei, conform is met de vereisten voor planaanpassingen in artikel 4.3.1, §1, leden 2 en 3 VCRO [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening] en artikel 30 OVD [het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’]. Het gemotiveerde

advies van de POA [provinciale omgevingsambtenaar] was hierover nochtans ongunstig, zodat verwerende partij ter zake zelfs een verstrengde motiveringsplicht had.

Ongeacht deze vaststelling, is de ambtshalve plaanpassing onregelmatig. Ze voldoet niet aan de voorwaarde in artikel 30 OVD op basis waarvan verwerende partij enkel op verzoek van de vergunningsaanvrager wijzigingen aan de vergunningsaanvraag kan toestaan. Uit de bestreden beslissing en uit het administratief dossier blijkt niet dat verzoekende partij om deze plaanpassing heeft verzocht. Ze stelde integendeel bestuurlijk en vervolgens juridisch beroep in om zich daartegen te verzetten. De plaanpassing voldoet ook niet aan de primordiale voorwaarde in artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO dat een plaanpassing steeds beperkt dient te zijn en dus (volgens de memorie van toelichting bij deze bepaling) betrekking moet hebben op 'kleine planwijzigingen'. Het kan redelijkerwijze niet ernstig worden betwist dat het voorzien van een trage verbindingsweg tussen twee loten van 2 meter breed, met langs beide zijden een haag van minstens 1,50-1,75 meter hoog op 50 centimeter van de rand, niet kan worden beschouwd als een beperkte aanpassing van het verkavelingsplan. Dit standpunt wordt overigens onderschreven in het advies van de POA.

Gelet op deze vaststellingen, kon verwerende partij de onwettige voorwaarde in de vergunningsbeslissing van het [college van burgemeester en schepenen] in eerste bestuurlijke aanleg met betrekking tot de ambtshalve plaanpassing niet overnemen.

In zoverre ze oordeelt dat de aanvraag, die volgens de bestreden beslissing klaarblijkelijk verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening op vlak van functionele inpasbaarheid, schaal, ruimtegebruik, bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen en hinderaspecten, zonder deze onwettige voorwaarde aldaar ruimtelijk niet inpasbaar is, dient ze de vergunning te weigeren. In die optiek is de verwijzing door verzoekende partij naar de toepasselijke procedure voor de aanleg van nieuwe wegenis met een omgevingsvergunning niet relevant.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 1.1.2., 9°/2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2, 6° en 9°, 8, 10 en 11 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) en van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

4.2. Verzoeker vat het middel als volgt samen:

“[Het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 gaat] ten onrechte uit[...] van een bestaande weg met openbaar karakter, nu er gesproken wordt van een feitelijke rooilijn van een vermeend aanwezige verbindingsweg. Gelet op de definities ter zake zou een dergelijke weg bovendien enkel een gemeenteweg kunnen zijn. Er bestaat geen openbare weg, noch een beheer daarvan door de gemeente. Ondanks dit gegeven, gaat men toch uit van een bestaande weg, waarbij men de feitelijke rooilijn verbreedt tot aan de nieuwe rooilijn. Het besluit omvat geen beslissing tot opening van een nieuwe gemeenteweg. Bijgevolg wordt hiervoor ook geen motivering aangereikt, maar enkel motivering waarom het wenselijk zou zijn om de ‘feitelijke rooilijn’ te verleggen (verbreden) en waarom het ook wenselijk zou zijn om ‘de trage verbindingsweg’ op te nemen in een rooilijnplan. Ook met dat laatste uitgangspunt meent men opnieuw een rooilijnplan voor een reeds bestaande gemeenteweg vast te stellen.

In [het bestreden ministerieel besluit] wordt verondersteld dat [het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023] een nieuwe gemeenteweg in het leven roept, aldus er één sticht. Noch de motivering van de eerste beslissing, noch het beschikkend gedeelte daarvan, bevat echter het besluit of voornemen om een nieuwe gemeenteweg te stichten.”

5. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker de uiteenzetting uit zijn verzoekschrift. Hij voegt eraan toe dat hij “reeds *ab initio* [heeft betoogd] dat het zogenoemde clandestiene padje niet kan worden beschouwd als een bestaande openbare weg, waardoor ook niet rechtsgeldig tot een wijziging van een bestaande gemeenteweg kon worden besloten”.

6. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat het feit dat het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 uitgaat van een bestaande openbare weg niet in het minste blijkt uit het gegeven dat gewag wordt gemaakt van een feitelijke rooilijn, wat het bestaan van een openbare weg veronderstelt.

Dat het – met de woorden van verzoekers laatste memorie – “zichtbaar paadje” geen openbare weg is, blijkt uit het feit dat “[het] gebruik van deze grondstrook beperkt werd tot het eigen gebruik (en dat van [verzoekers] cliënteel)”.

Beoordeling

7. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat er zich ter plaatse een pad bevindt dat in het verleden door kinderen is gebruikt om zich te voet of met de fiets van en naar school te begeven.

Wanneer in het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 de bewoordingen worden gebruikt dat er sprake is van een bestaande “trage verbindingsweg” met “een feitelijke rooilijn” verwijst dit louter naar het feitelijk bestaande pad, zonder dat de gemeenteraad zich uitspreekt over de juridische aard van dit pad.

8. Voorts is het terecht dat in het bestreden ministerieel besluit vastgesteld wordt dat het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 de erkenning inhoudt van de tussen de rooilijnen gelegen grondstrook als gemeenteweg.

Zoals in het laatstgenoemde besluit wordt overwogen, is deze erkenning ingegeven door “de bedoeling [...] dat [...] de toekomstige generaties [van fietsers en voetgangers er] gebruik zullen kunnen [van] maken, om zich op een veilige manier te [...] verplaatsen op het grondgebied van de gemeente Sint-Katelijne-Waver en zo minder in conflict te moeten komen met het drukker gemotoriseerd verkeer van de Molenstraat enerzijds en de Bosstraat anderzijds”.

9. De conclusie is dat noch het gebruik van de bewoordingen “trage verbindingsweg” met “een feitelijke rooilijn” in het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023, noch enig ander door verzoeker aangevoerd element overtuigt van de schending van de aangevoerde rechtsregels.

10. Het middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

11.2. Verzoeker merkt op dat het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 verwijst naar een document waarin de bezwaren worden behandeld. Dit document is evenwel niet samen met het gemeenteraadsbesluit overgemaakt en op de website van de gemeente is enkel het rooilijnplan en het besluit, maar niet het document ter weerlegging van de bezwaarschriften, raadpleegbaar. Aangezien het gemeenteraadsbesluit geen motivering omtrent de behandeling van de bezwaren van verzoeker bevat, is de materiële motiveringsplicht geschonden.

12. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat hij reeds in zijn beroepschrift bij de Vlaamse regering heeft aangevoerd dat de weerlegging van de bezwaarschriften vervat is in een afzonderlijk document en niet in het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 zelf. Dit besluit is aldus behept met een substantieel motiveringsgebrek en de Vlaamse minister heeft deze grief van verzoeker ten onrechte genegeerd.

13. In zijn laatste memorie beperkt verzoeker zich tot een verwijzing naar zijn vorige procedurestukken.

Beoordeling

14. Anders dan verzoeker betoogt, volgt er geen miskenning van de materiële motiveringsplicht uit het enkele feit dat de motieven ter weerlegging van de bezwaarschriften geëxpliciteerd zijn in een afzonderlijk document en niet in het bestreden gemeenteraadsbesluit zelf.

Terecht preciseert de verwerende partij dat om de materiële motieven te kennen van het bestreden gemeenteraadsbesluit er rekening moet worden gehouden met het geheel van het administratief dossier, waaronder ook het laatstgenoemde document.

15. Het middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 3 van het decreet van 24 februari 2017 ‘betreffende onteigening voor het algemeen nut’ en de artikelen 16, § 3, 1°, 27 en 28 van het gemeentewegendecreet, evenals van het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

16.2. Volgens het verzoekschrift komt het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 erop neer dat “de gemeente zich al eigenaar waant van de strook [tussen de vastgestelde rooilijnen]”.

Verzoeker meent dat dit vooreerst blijkt uit het feit dat het vastgestelde rooilijnplan vermeldingen bevat zoals “draad te plaatsen langs de grenslijn” en “haag te planten op de grenslijn”. Dit zijn evenwel concrete verplichtingen die niet via een rooilijnplan opgelegd kunnen worden. Zij waren opgelegd door het college van burgemeester en schepenen als vergunningsvoorwaarde met kosteloze grondafstand als last, bij de verleende omgevingsvergunning voor het verkavelen van verzoekers percelen, waarvan de Raad voor Vergunningsbetwistingen intussen oordeelde dat deze onwettig is.

Dat de gemeente zich al eigenaar waant blijkt voorts uit het feit dat op het voorlopig vastgestelde rooilijnplan dat in openbaar onderzoek werd

gelegd overal als minwaarde voor de getroffen percelen “€0 (last verkaveling)” staat vermeld. De gemeente beweert dat er geen vergoeding verschuldigd zal zijn omdat zij steunt op de voorwaarden bij de – inmiddels uit het rechtsverkeer verdwenen – omgevingsvergunning voor het verkavelen. De gemeente tracht aldus van twee walletjes te eten.

17. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hij reeds in zijn beroepschrift bij de Vlaamse regering stelde dat de gemeente minstens de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen had moeten afwachten alvorens over te gaan tot het overnemen van lasten en voorwaarden uit de inmiddels vernietigde verkavelingsvergunning in het rooilijnplan. Het derde middel richt zich in essentie op de constatering dat de gemeente bij het opstellen van het rooilijnplan duidelijk uitging van de voorwaarden en de lasten uit de vernietigde vergunning, terwijl zij tegelijkertijd beweert los van de vergunningsprocedure te hebben gehandeld. Deze tegenstrijdigheid blijft onverklaard.

18. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de vermeldingen zoals “draad te plaatsen langs de grenslijn” en “haag te planten op de grenslijn” een verplichtend en verordenend karakter hebben. De stelling dat het zou gaan om indicatieve vermeldingen zou de deur wagenwijd openzetten voor verwarring en misbruik.

Beoordeling

19. Het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 stelt een rooilijnplan definitief vast en de concrete weginrichting maakt niet het voorwerp uit van een dergelijk besluit. Anders dan verzoeker voorhoudt, hebben de op het definitief vastgestelde rooilijnplan voorkomende vermeldingen zoals “draad te plaatsen langs de grenslijn” en “haag te planten op de grenslijn” een louter indicatieve waarde. Het voorkomen van deze toelichtende vermeldingen leidt niet tot enige onwettigheid.

Voorts blijkt uit de gegevens van de zaak (randnr. 3.7.2) dat het middel feitelijke grondslag mist in zoverre erin wordt voorgehouden dat het gemeenteraadsbesluit van 24 april 2023 de minwaarden op nul euro begroot.

Tot slot worden noch het in randnummer 3.7.1 vermelde gemeenteraadsbesluit van 24 april 2023 noch het gemeenteraadsbesluit van 4 september 2023 geïtiseerd door het enkele feit dat in een voetnoot verwezen wordt naar de vergunningsaanvraag van verzoeker.

20. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker 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 tweede verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien december 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