RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 259.384 van 3 april 2024
in de zaak A. 236.026/X-18.115

In zake : P.L.
die woonplaats kiest te *
*

tegen :

1. de GEMEENTE LINT
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Jens Joossens
   kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
   Dorpsstraat 91
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaten Pieter-Jan Defoort en Lisa Duquet
   kantoor houdend te 8020 Oostkamp
   Hertsbergsestraat 4
   bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen:

1. Bruno VANDE VYVERE
2. Gert EYCKMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts, Véronique Wildemeersch en Annelies Geerts
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36 bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lint van 25 mei 2021 houdende de goedkeuring van de zaak der wegen in het kader van het

verkavelings- en bouwproject voor meergezins- en eengezinswoningen voor een totaal van 205 woongelegenheden met een openbaar domein met woonerfkarakter en een collectieve groenzone op een terrein tussen de Falconlaan en de Zevenhuizenstraat te Lint en

b. het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 31 januari 2022 tot verwerping van het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen het voormelde besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lint.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 juli 2022. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen, de tussenkomende partijen en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 december 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt in persoon, advocaat Jens Joossens, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Lisa Duquet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij en advocaat Annelies Geerts, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

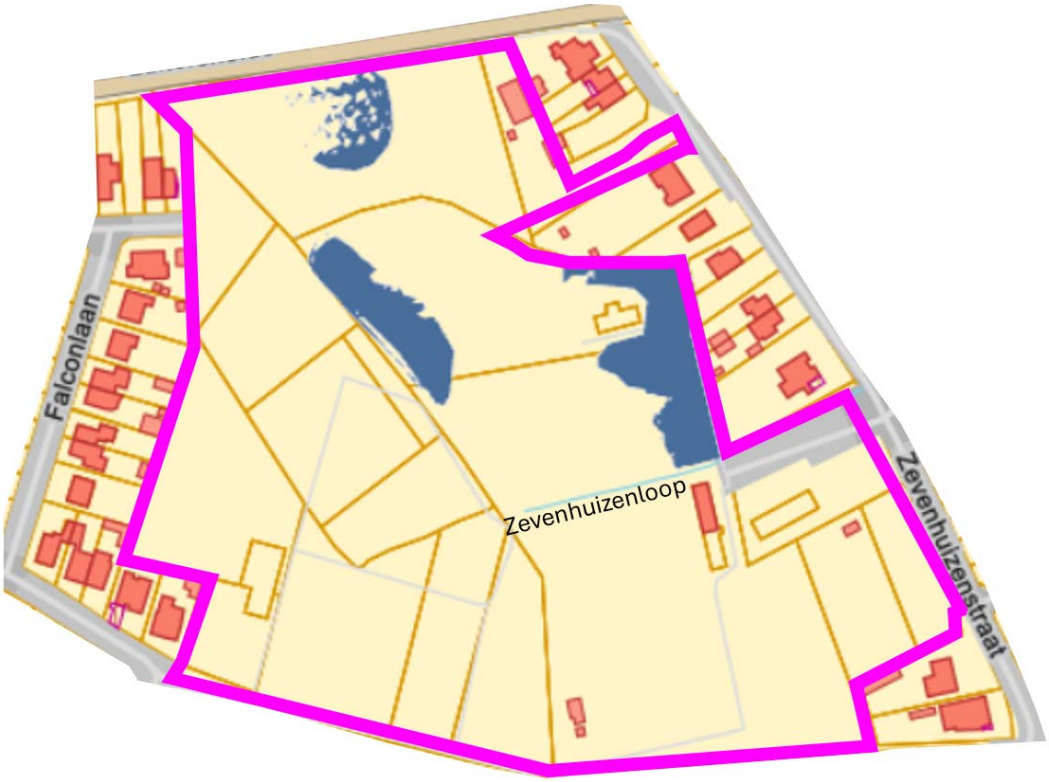
Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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. Tussen de Falconlaan en de Zevenhuizenstraat te Lint ligt een onbebouwd terrein (hierna: het betrokken terrein). Volgens de op de website geopunt.be weergegeven watertoetskaart van 2017 is een deel van het betrokken terrein effectief overstromingsgevoelig. Doorheen dit terrein lopen waterlopen, waaronder de Zevenhuizenloop.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de laatstgenoemde kaart, waarop de effectief overstromingsgevoelige zones donkerblauw zijn ingekleurd.



Verzoeker is een omwonende van het betrokken terrein.

4. Op 19 december 2020 vragen de tussenkomende partijen een omgevingsvergunning aan om het betrokken terrein te verkavelen en er meergezins- en eengezinswoningen te bouwen voor een totaal van 205 woongelegenheden met een openbaar domein met woonerfkarakter en een collectieve groenzone.

Op het bij de aanvraag gevoegde rooilijnplan, dat hierna wordt weergeven, is het voorziene openbaar domein geel ingekleurd.

5. Tijdens het van 23 december 2020 tot 4 februari 2021gehouden openbaar onderzoek over de aanvraag, dient ook verzoeker een bezwaarschrift in. Daarin stelt verzoeker dat er wateroverlast zal ontstaan op het betrokken terrein die ook negatieve gevolgen zal hebben voor zijn woonperceel.

6. Op 25 mei 2021 keurt de gemeenteraad van de gemeente Lint de zaak der wegen in het kader van het voornoemde verkavelings- en bouwproject goed. Dit is het eerste bestreden besluit.

7. Op 31 mei 2021 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lint aan de tussenkomende partijen de gevraagde omgevingsvergunning.

8.1. Op 7 juli 2021 stelt verzoeker bij de Vlaamse regering bestuurlijk beroep in tegen het voormelde besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lint. Verzoeker bekritiseert opnieuw dat er geen oplossing is voor de waterproblematiek en verduidelijkt dat hij wateroverlast vreest daar zijn tuin paalt aan de Luitersheideloop waarin de Zevenhuizenloop – die op het betrokken terrein ontspringt – uitmondt.

8.2. Met een besluit van 31 januari 2022 verwerpt de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken het in het vorige randnummer bedoelde bestuurlijk beroep. Dit is het tweede bestreden besluit.

9.1. Met een besluit van 19 mei 2022 verwerpt de deputatie van de provincie Antwerpen het bestuurlijk beroep van verzoeker tegen het in randnummer 7 bedoelde besluit. De deputatie verleent aan de tussenkomende partijen de gevraagde omgevingsvergunning.

9.2. Bij arrest nr. RvVb-A-2223-0370 van 22 december 2022 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de laatstgenoemde omgevingsvergunning.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

10.1. In het tweede middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de artikelen 3, 4 en 10 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) en van de artikelen 31 en 31/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: het omgevingsvergunningsdecreet), evenals van de materiële- en formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

10.2. In het eerste middelonderdeel wijst verzoeker erop dat het betrokken terrein kampt met een ernstige waterproblematiek, zoals bevestigd wordt door de in het verzoekschrift opgenomen foto's. Niet alleen is dit terrein effectief overstromingsgevoelig, bovendien blijkt uit de studie van de Bodemkundige Dienst van België dat er een te hoge grondwaterstand wordt gemeten om een ook in de winterperiode goed functionerend infiltratiesysteem aan te leggen. Het project van de tussenkomende partij biedt onvoldoende garanties om het hemelwater op een deugdelijke manier af te leiden. Verzoeker heeft hierop gewezen in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift. Ten onrechte heeft de gemeenteraad nagelaten dit bezwaar te behandelen. In het bestreden gemeenteraadsbesluit wordt zelfs met geen woord gerept over de waterproblematiek. Verzoeker heeft deze ernstige en relevante problematiek eveneens aangekaart in zijn bestuurlijk beroep tegen het gemeenteraadsbesluit, doch ook de Vlaamse minister laat na om erop in te gaan.

11.1. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord vooreerst aan dat het middelonderdeel niet ontvankelijk is. De Raad van State is immers niet bevoegd om de door verzoeker aan de hand van foto's gesignaleerde waterproblematiek zelf te beoordelen.

11.2. "Louter ondergeschikt" voert de eerste verwerende partij aan dat het middelonderdeel niet gegrond is. Het aangevraagde wegentracé is onderzocht in een 83 pagina's tellend mobiliteitseffectrapport. Daarmee zijn alle relevante beoordelingscriteria voor de zaak der wegen onderzocht. Wat andere elementen betreft, heeft het gemeenteraadsbesluit volgende – juridisch correcte – stelling ingenomen:

> "Gezien veel bezwaren geen betrekking hebben op het wegendossier *sensu strictu* worden enkel de bezwaren tot de aanleg/ligging, de breedte en de uitrusting van de gemeenteweg [behandeld]".

Het middelonderdeel komt erop neer dat bij iedere aanvraag aangaande de gemeentewegen de gehele ruimtelijke ordening beoordeeld wordt, voorafgaand aan de beslissing dienaangaande door de bevoegde vergunning-verlenende overheid. Men vraagt aldus om op basis van beoordelingselementen

eigen aan de omgevingsvergunning te oordelen en om op grond daarvan de gemeenteraadsbeslissing aangaande de weg te vernietigen. Dit is strijdig met de scheiding der machten daar de beoordeling van de opportuniteit de vergunningverlenende overheid toekomt.

"Uiterst ondergeschikt" voegt de eerste verwerende partij toe dat uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de dienst Integraal Waterbeleid volgend advies heeft gegeven:

> "De waterstudie werd in een voortraject uitgewerkt en besproken met de dienst integraal waterbeleid. In de waterstudie is een afwateringsconcept opgemaakt met verschillende deelgebieden waarin de verhardingen (na hergebruik) worden opgevangen in wadi's. De wadi's van de verschillende deelgebieden stromen af naar een centrale buffervijver die voor een bijkomende buffering met vertraagde afvoer zorgt. Voor de dimensionering van de wadi's is vertrokken van een infiltratievolume van minimaal 430m³/ha. De volledige afwatering van het projectgebied is in kaart gebracht en gemodelleerd.
>
> Op basis van een sirio modellering werd de werking van de infiltratiesystemen bepaald. Met een beperkt hergebruik ingerekend (50L/d/hemelwaterput, en een minimale infiltratiecapaciteit (veiligheidsfactor SF10), is er pas een overstortwerking bij een bui >20jaar. Het doorvoerdebiet van de centrale buffer is bij een T100 bui gelijk aan 9,41/s en loopt niet over bij een T100 bui: Dus men voldoet aan de voorwaarden.
>
> De impactanalyse op de waterloop werd uitgevoerd met een *worst case* scenario, waarbij geen hergebruik en geen infiltratie in de wadi's werd voorzien. In dit scenario trad geen overstortwerking op bij een bui T20, en zal het maximaal afgevoerde piekdebiet 23L/s (piekdebiet 21L/s) zijn. Het debiet ligt juist buiten de maximale afvoer bepaald op 10L/(s.ha), maar is aanvaardbaar."

12. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat zij niet bevoegd is om in het kader van een bestuurlijk beroep tegen een gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen de al dan niet aanwezigheid van een waterproblematiek te beoordelen. Los van de bedenking dat de watertoets behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van het vergunningverlenend bestuurs-orgaan en niet tot de bevoegdheid van de gemeenteraad over de aanleg van een gemeenteweg, merkt de tweede verwerende partij op dat de watertoets al helemaal niet behoort tot haar beroepsbevoegdheid. Eerst en vooral heeft het bestuurlijk beroep geen devolutief karakter, maar bovendien beschikt de tweede verwerende

partij slechts over een vernietigingsbevoegdheid op grond van de door de beroeper aangebrachte middelen en kan zij enkel vernietigen op grond van de limitatief in artikel 31/1, § 5, van het omgevingsvergunningsdecreet opgesomde rechtsgronden. De watertoets is geen substantiële vormvereiste en maakt evenmin deel uit van enige bepaling van het gemeentewegendecreet die in dat artikel als toetsingsgrond is opgesomd.

13. In hun toelichtende memorie stellen de tussenkomende partijen dat de discipline water een beoordelingselement uitmaakt van de goede ruimtelijke ordening. Kritiek aangaande water- en overstromingsgevoeligheid van de projectzone moet worden aangevoerd in het kader van de omgevings-vergunningsprocedure. Dit betreft immers geen kritiek die overeenkomstig artikel 31/1, § 5, van het omgevingsvergunningsdecreet tot de vernietiging van een gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen kan leiden.

14. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij dat indien er een effect op de waterhuishouding zou plaatsvinden, dit zal ontstaan door de bebouwing zoals deze het voorwerp is van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden. “Louter ondergeschikt” dient te worden vastgesteld dat er wel degelijk op de bezwaren van de beroepsindiener werd geantwoord. In het advies van de dienst Integraal Waterbeleid is immers uitgebreid ingegaan op de waterproblematiek. Verzoeker kon dus een antwoord op zijn bezwaarschrift terugvinden in het advies van een overheidsinstantie. Bovendien blijkt dat verzoeker de waterproblematiek zowel in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift als in zijn beroepsschrift bij de minister uitdrukkelijk gekoppeld heeft aan de verkavelingsaanvraag.

15. In haar laatste memorie wijst de tweede verwerende partij erop dat bij de parlementaire voorbereiding van het gemeentewegendecreet uitdrukkelijk erkend is dat “de waterhuishouding op openbaar domein” behoort tot de beoordelingsbevoegdheid betreffende de zaak der wegen van de gemeenteraad. Volgens de tweede verwerende partij is de gemeenteraad evenwel niet bevoegd om zich uit te spreken over eventuele wateroverlast in de private tuin van een omwonende derde, dit betreft de watertoets. De watertoets – dit is het onderzoek

naar het al dan niet veroorzaken van een schadelijk effect op het watersysteem – behoort tot de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.

16. In hun laatste memorie stellen de tussenkomende partijen dat de bevoegdheid van de gemeenteraad de beoordeling omvat van de waterhuishouding van de wegenis. Een dergelijke beoordeling mag en kan volgens de tussenkomende partijen echter geenszins worden gelijkgesteld met een alomvattende beoordeling van de discipline water in de zin van een watertoets die dient te worden doorgevoerd in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag.

Beoordeling

17. De in randnummer 11.1 bedoelde exceptie kan niet worden aangenomen daar het middelonderdeel bekritiseert dat de bestreden besluiten ten onrechte het stilzwijgen bewaren over de waterproblematiek en er niet toe strekt de Raad van State zelf over deze problematiek te laten oordelen.

18. Het gemeentewegendecreet luidt:

> "[…]
> Artikel 3 - Dit decreet heeft tot doel om de structuur, de samenhang en de toegankelijkheid van de gemeentewegen te vrijwaren en te verbeteren, in het bijzonder om aan de huidige en toekomstige behoeften aan zachte mobiliteit te voldoen.
> Om de doelstelling, vermeld in het eerste lid, te realiseren voeren de gemeenten een geïntegreerd beleid, dat onder meer gericht is op:
> 1° de uitbouw van een veilig wegennet op lokaal niveau;
> 2° de herwaardering en bescherming van een fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als op functioneel vlak.
> Artikel 4 - Bij beslissingen over wijzigingen van het gemeentelijk wegennet wordt minimaal rekening gehouden met de volgende principes:
> 1° wijzigingen van het gemeentelijk wegennet staan steeds ten dienste van het algemeen belang;
> 2° een wijziging, verplaatsing of afschaffing van een gemeenteweg is een uitzonderingsmaatregel die afdoende wordt gemotiveerd;
> 3° de verkeersveiligheid en de ontsluiting van aangrenzende percelen worden steeds in acht genomen;
> 4° wijzigingen aan het wegennet worden zo nodig beoordeeld in een gemeentegrensoverschrijdend perspectief;
> 5° bij de afweging voor wijzigingen aan het wegennet wordt rekening gehouden met de actuele functie van de gemeenteweg, zonder daarbij de

behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen.

[…]

Artikel 10 -

Bij beslissingen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van gemeentewegen wordt rekening gehouden met de doelstellingen en principes, vermeld in artikel 3 en 4 […].”

De artikelen 31 en 31/1 van het omgevingsvergunningsdecreet stellen:

“Artikel 31 - § 1. Als de aanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat, roept het college van burgemeester en schepenen, in voorkomend geval op verzoek van de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de gemeenteraad samen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg.

De gemeenteraad spreekt zich uit over de ligging, de breedte en de uitrusting van de gemeenteweg, en over de eventuele opname in het openbaar domein. Hierbij wordt rekening gehouden met de doelstellingen en principes, vermeld in artikel 3 en 4 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, en in voorkomend geval met het gemeentelijk beleidskader en afwegingskader, vermeld in artikel 6 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen. De gemeenteraad kan daarbij voorwaarden opleggen en lasten verbinden, die de bevoegde overheid in de eventuele vergunning opneemt.[…]

Artikel 31/1 - § 1. Tegen het besluit van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg kan in het kader van een schorsend administratief beroep tegen de vergunningsbeslissing een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de Vlaamse Regering door de personen of instanties, vermeld in artikel 53. […]

§ 5. Het besluit van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg kan alleen worden vernietigd:

1° wegens strijdigheid met het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen;

2° wegens strijdigheid met de doelstellingen en principes, vermeld in artikel 3 en 4 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, en in voorkomend geval het gemeentelijk beleidskader en afwegingskader, vermeld in artikel 6 van hetzelfde decreet;

3° wegens de niet-naleving van een substantiële vormvereiste.”

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.

19. Zoals uitdrukkelijk bevestigd is in de parlementaire voorbereiding van het gemeentewegendecreet, behoort “de waterhuishouding op openbaar domein” tot de beoordelingsbevoegdheid betreffende de zaak der wegen (*Parl. St.* Vl. Parl. 2018-19, nr. 1847/1, p. 45).

Ten onrechte gaan de verwerende partijen en de tussenkomende partijen er van uit dat de waterhuishouding op openbaar domein los zou kunnen worden gezien van de bouwzones van het verkavelings- en bouwproject. Van een zorgvuldig handelend bestuur kan immers worden verwacht dat het bij de beoordeling van de waterhuishouding op openbaar domein rekening houdt met het afstromende water ten gevolge van de verharding in deze bouwzones. In die zin vormt de waterproblematiek op het betrokken terrein een geheel, dat niet kan worden gecompartimenteerd in, enerzijds, het openbaar domein en, anderzijds, de bouwzones. Een andere houding kan bezwaarlijk ingepast worden in de artikelen 4 en 10 van het gemeentewegendecreet. Voor beslissingen inzake gemeentewegen stellen deze bepalingen immers het verbod in om de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen en leggen zij de verplichting op om de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar af te wegen.

20. Te dezen moet worden vastgesteld dat de bestreden besluiten het stilzwijgen bewaren over de waterproblematiek, terwijl verzoeker zowel in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschrift als in zijn beroepsschrift bij de Vlaamse regering heeft aangevoerd dat er wateroverlast zal ontstaan op het betrokken terrein met negatieve gevolgen voor zijn woonperceel.

Noch de verwerende partijen, noch de tussenkomende partijen slagen er in om een wettig motief aan te wijzen dat het voornoemde stilzwijgen zou kunnen verantwoorden.

21. De eerste verwerende partij bevestigt dat in het bestreden gemeenteraadsbesluit niet is ingegaan op het bezwaar van verzoeker omdat zij van oordeel is dat de waterproblematiek niet behoort tot de zaak der wegen. Uit het in randnummer 19 gestelde volgt evenwel dat die zienswijze ingaat tegen het

gemeentewegendecreet. Aldus staat ook vast dat het bestreden gemeenteraadsbesluit door de Vlaamse regering kon worden vernietigd wegens een – in artikel 31/1, § 5, 1°, van het omgevingsvergunningsdecreet uitdrukkelijk genoemde – strijdigheid met dit gemeentewegendecreet en de tweede verwerende partij dus wel degelijk bevoegd was om de beroepsgrief van verzoeker in verband met de waterproblematiek te onderzoeken.

Het enkele feit dat het administratief dossier een advies van de dienst Integraal Waterbeleid bevat waarin wordt ingegaan op de waterproblematiek neemt niet weg dat de verwerende partijen onterecht hebben aangenomen dat het hen niet toekwam om de bezwaren en de beroepsgrieven van verzoeker te onderzoeken.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

a. **het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lint van 25 mei 2021 houdende de goedkeuring van de zaak der wegen in het kader van het verkavelings- en bouwproject voor meergezins- en eengezinswoningen voor een totaal van 205 woongelegenheden met een openbaar domein met woonerfkarakter en een collectieve groenzone op een terrein tussen de Falconlaan en de Zevenhuizenstraat te Lint en**

b. **het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 31 januari 2022 tot verwerping van het bestuurlijk beroep van P.L. tegen het voormelde besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lint.**

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een

bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

De tussenkomende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie april tweeduizend vierentwintig, 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**