

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.425 van 18 oktober 2017
in de zaken A. 204.700/X-16.001 (I)
A. 207.961/X-16.004 (II).**

In zake :

I.
Christophe DE BACKER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefaan Claeys
kantoor houdend te 9000 Gent
Leiekaai 25 C
bij wie woonplaats wordt gekozen

II.
1. James ABRAHAMS
2. Kenny ABRAHAMS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koenraad Maenhout
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Filip Williotstraat 30, bus 0102
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I.
de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jim Deridder
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen

II.
de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep met nr. A. 204.700/X-16.001, ingesteld op 2 mei 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 5 maart 2012 tot goedkeuring van een aanvullend verkeersreglement met betrekking tot het instellen van een verbod op het gebruik van quads en tot goedkeuring van de procedure tot het verkrijgen van een vergunning in afwijking van het verbod (zaak *sub I*).

Het beroep met nr. A. 207.961/X-16.004, ontvangen op 11 februari 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 30 november 2012 waarbij aan James Abrahams en Kenny Abrahams, als hoofdbestuurder, respectievelijk bijkomende bestuurder van het voertuig SYM met als nummerplaat MKL 377 een vergunning wordt geweigerd om af te wijken van het quadverbod (zaak *sub II*).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 231.721 van 23 juni 2015 in de zaak *sub I* wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Bij arrest nr. 231.722 van 23 juni 2015 in de zaak *sub II* wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Auditeur Sofie De Doncker heeft in beide zaken een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft in de zaak *sub I* een aanvullende laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft in die zaak een aanvullende laatste memorie ingediend.

De verwerende partij heeft in de zaak *sub II* een aanvullende laatste memorie ingediend. Verzoekers heeft in die zaak hebben een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen in beide zaken zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 september 2017.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Claeys, die verschijnt voor verzoeker in de zaak *sub I*, advocaat Carmine Moonen, die *loco* Mr. Koenraad Maenhout verschijnt voor verzoekers in de zaak *sub II*, advocaat Jim Deridder, die verschijnt voor de verwerende partij in de zaak *sub I*, en advocaat Sarah Brouwers, die *loco* advocaat Thomas Beelen verschijnt voor de verwerende partij in de zaak *sub II*, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft in beide zaken een 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. Op 9 februari 2012 vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 217.843 de beslissing van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 29 juni 2009 om in de code van gemeentelijke politiereglementen een artikel 142*bis* in te voegen met betrekking tot een “verbod op quads” op de openbare wegen van de stad, behoudens toelating van de burgemeester. Het verbod strekt zich uit tot de bebouwde kom en alle onverharde wegen buiten de bebouwde kom.

De gemeenteraad van de stad Antwerpen keurt op 5 maart 2012 een aanvullend verkeersreglement goed waarbij opnieuw in een verbod op het gebruik van quads wordt voorzien, op het ganse grondgebied van de stad, met uitzondering van de gewestwegen. In dezelfde beslissing keurt de gemeenteraad aansluitend ook de procedure goed voor het verkrijgen van een vergunning om van het verbod af te wijken. Deze gemeenteraadsbeslissing is het voorwerp van het beroep inzake A. 204.700.

Volgens de formele motivering van die beslissing is het quadverbod ingegeven door een “problematiek” die zich op drie niveaus voordoet: verkeersveiligheid, geluid en verkeersleefbaarheid.

Wat de verkeersveiligheid betreft, wordt overwogen dat snelheid bijdraagt tot het aantal ongevallen en de ernst ervan, en dat quads zijn uitgerust met snelle motoren om snel hoge snelheden te kunnen halen. Met betrekking tot het geluid wordt erop gewezen dat geluidsoverlast recht evenredig is met de gemiddelde effectieve snelheid en dat quads, ofschoon onderworpen aan geluidsnormen, geluidsoverlast veroorzaken “zeker wanneer zij gebruikt worden voor ‘joy-riding’, wat vaak het geval is”. Aangaande de verkeersleefbaarheid, ten slotte, wordt verwezen naar het feit dat quads “zorgen voor bijkomende verkeersoverlast”:

“Ze zijn in hoofdzaak bestemd voor recreatief gebruik en zet[ten] aan tot roekeloos rijgedrag. Uit een rondvraag bij de verschillende politieafdelingen bleek dat in meer dan de helft van de afdelingen van de lokale politie klachten werden geregistreerd. Ze hadden betrekking op snelheid, roekeloos rijgedrag, lawaai Heel wat quadbestuurders zorgden voor gevaarlijke situatie[s] door bijvoorbeeld in trambeddingen te rijden, op de twee achterste wielen te rijden, te zigzaggen tussen het verkeer en andere kunsten op de openbare weg te oefenen. Heel wat mensen storen zich hier terecht aan.”

4. Op 12 juli 2012 dient James Abrahams een aanvraag in voor het verkrijgen van een vergunning om af te wijken van het quadverbod voor hemzelf als hoofdbestuurder en voor Kenny Abrahams als bijkomende bestuurder. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen weigert de

vergunning bij beslissing van 30 november 2012. Die weigering is het voorwerp van het beroep inzake A. 207.961.

IV. Samenvoeging

5. De uitkomst in de zaak A. 207.961 hangt zo nauw samen met die in de zaak A. 204.700, dat er reden is de beide zaken in het belang van een behoorlijke rechtsbedeling samen te voegen.

V. Onderzoek van het beroep inzake A. 204.700

A. Tussenarrest

6. In het tussenarrest nr. 231.721 van 23 juni 2015 besluit de Raad van State met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel – het enige middel(onderdeel) dat in het eerste auditoraatsverslag wordt onderzocht – dat de vraag naar de evenredige verhouding tussen de bestreden beslissing en haar motieven pas nuttig aan de orde komt “voor zoveel de feitelijke grondslag überhaupt vaststaand is, en pertinent”. Onder verwijzing naar het eerste en het vierde middel wordt geoordeeld dat “eerst het bestaan en de relevantie van de feitelijke grondslag waarop de verwerende partij zich voor het bestreden reglement beroept” moet worden nagegaan.

Het onderzoek in het aanvullend auditoraatsverslag is beperkt tot het eerste middel.

B. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

7. Verzoeker leidt in het verzoekschrift een eerste middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, en de materiële motiveringsverplichting. Volgens het middel berust het bestreden besluit

niet op “vastgestelde[,] gecontroleerde en controleerbare feiten”. Verzoeker betwist:

- dat het gebruik van quads op de openbare wegen voor overmatige geluidshinder zorgt;
- dat ze een bron van overlast vormen voor het ganze grondgebied;
- dat het verbod afdoende steun vindt in de aangevoerde processen-verbaal en de beweerde klachten, bij gebrek aan duidelijkheid over een en ander;
- dat quads met snelle motoren zijn uitgerust om hoge snelheden te kunnen halen.

Verzoeker besluit dat de feiten en vaststellingen waarop het bestreden aanvullende verkeersreglement berust, “dienen te bestaan op het ogenblik van het nemen van een besluit en gespecificeerd te worden, zodat kan worden nagegaan of de beweerde feiten/vaststellingen waarop het besluit is gebaseerd, correct zijn. Zulks teneinde te vermijden dat volkomen willekeurig besluiten worden uitgevaardigd, gebaseerd op beweringen”.

Beoordeling

8. Een eerste probleem dat in het bestreden besluit ter verantwoording van het quadverbod wordt aangevoerd, betreft de verkeersveiligheid. “In verband met quads is”, aldus het besluit, “de snelheid een cruciale factor in de verkeersveiligheid[s]problematiek”: snelheid levert niet alleen een bijdrage tot het aantal ongevallen, maar is ook determinerend voor de ernst ervan; quads zijn uitgerust met snelle motoren om snel hoge snelheden te kunnen halen; twee van de tien processen-verbaal die sinds het quadverbod in de code van politiereglementen werden opgesteld, betreffen verkeersongevallen met lichamelijk letsel.

9. Verzoeker mag betwisten dat quads zijn uitgerust met snelle motoren om snel hoge snelheden te halen, stuk 1 van het administratief dossier staft dan toch dat een “scherpe”, “harde”, “fantastische”, “bliksemsnelle”, “ongekende” acceleratie een prominent verkoopargument van quads uitmaakt.

Niet onterecht wijst de verwerende partij in dit verband op de grote wendbaarheid van een quad, die al evenzeer wordt aangeprezen: deze wendbaarheid stelt de quad in staat “de acceleratie ook effectief te benutten, bijvoorbeeld door snel van rijstrook te wisselen, zeer snel in te voegen, enz.”.

Dat een en ander van aard is een risico op ongevallen mee te brengen, kan ook worden geloofd zonder dat de twee processen-verbaal zijn bijgebracht waarvan in het bestreden besluit sprake is.

10. Een tweede probleem dat tot het bestreden verbod heeft geleid, houdt verband met het geluid. Ter zake wordt in het aangevochten besluit overwogen dat quads, niettegenstaande ze aan geluidsnormen onderworpen zijn, geluidsoverlast veroorzaken “zeker wanneer zij gebruikt worden voor ‘*joy-riding*’, wat vaak het geval is”. Optrekken, rijden met hoger toerental en afremmen, zorgen voor meer geluid.

Verzoeker brengt daartegen in dat niet wordt verduidelijkt welk “ijkpunt” of vergelijkingspunt is gebruikt om van geluidsoverlast te spreken, dat niet wordt gepreciseerd “hoeveel geluid” wordt geproduceerd en welke “wettelijke voorziene geluidsnorm” wordt geschonden, en dat quads gehomologeerd moeten worden, wat betekent dat ze voldoen aan de technische vereisten inzake geluidsproductie om op de openbare weg te mogen worden gebruikt.

11. Geluidsoverlast is een kwestie van hinderlijk geluid. Verzoeker spreekt niet tegen dat quads dikwijls worden gebruikt voor joyriden en dan voor meer geluid zorgen. Om het lawaai dat daarbij veroorzaakt wordt redelijkerwijze voor geluidsoverlast te mogen houden, is niet vereist dat het een vooraf, bij wet of reglement, vastgesteld niveau bereikt. Evenmin is daarvoor vereist dat het geluid tegen een welbepaalde maatstaf wordt afgemeten.

Dat, voorts, quads gehomologeerd worden en dat de homologatieautoriteit en de wetgever van mening zouden zijn dat voor quads “80

db (A) in rijdende toestand een aanvaardbare geluidsnorm was”, staat geenszins de eventuele vaststelling in de weg dat quads naargelang de concrete omstandigheden, inbegrepen het gedrag van de bestuurder, hinderlijk geluid voortbrengen. Het doen van een dergelijke vaststelling houdt niet in dat men zich in de plaats van de homologatieoverheid stelt.

12. Met betrekking tot het derde probleem waarop het aangevochten verbod berust, de verkeersleefbaarheid, wordt in het bestreden besluit geargumenteed dat quads zorgen voor bijkomende verkeersoverlast; ze zijn in hoofdzaak bestemd voor recreatief gebruik en zetten aan tot roekeloos rijgedrag; uit een rondvraag bij de verschillende politieafdelingen bleek dat in meer dan de helft van de afdelingen van de lokale politie klachten werden geregistreerd; de klachten en overtredingen zijn niet beperkt tot bepaalde delen van het grondgebied, noch tot bepaalde periodes.

Volgens verzoeker ontbreekt ter zake het nodige bewijs. Het verwondert hem dat de verwerende partij naar aanleiding van het beroep tegen het vorige verbod, dat van 29 juni 2009, in verband met de overlast in welbepaalde delen van de stad niet één klacht kon bijbrengen en dat het nieuwe, bestreden verbod plots op vaststellingen en klachten met betrekking tot het ganse grondgebied zou berusten – zulks terwijl er tussen 29 juni 2009 en de vernietiging op 9 februari 2012 van het eerste verbod “in principe” geen quads meer mochten rijden.

13. In het bij de memorie van antwoord gevoegde administratief dossier kunnen in dit verband als nuttige stavingsstukken worden aangetroffen: stukken 3, 4, 5 en 14.

Stukken 3 en 4, verslagen van 8 mei 2007 en 28 mei 2009, maken in het algemeen gewag van klachten over onder meer roekeloos rijden met quads in Kiel-Valaar, respectievelijk Berchem.

In stuk 5, 27 juli 2009 gedateerd, bevestigt de politie dat uit een rondvraag bij de verschillende politieafdelingen is gebleken dat er klachten gekend zijn met betrekking tot “LP/N: Jaagpad kanaaldok B2 en Schelde-Rijnverbinding, De Zouten, Reigersbos”, “LP/O: omgeving luchthaven en Dianalaan”; “LP/Z: Abdijstraat, Antverpiastraat, Sint-Bernardsesteenweg, Majoor Maelfaitplein, Boomsesteenweg”; “LP/W: Verschansingstraat en Leopold de Waelplaats”; “LP/CI: Bleekhofstraat en Sterlingerstraat”. Vermeld wordt dat van die klachten niet steeds een proces-verbaal werd opgesteld aangezien het vaak om een onbekende dader gaat, dat in een aantal gevallen wel een kort verslag werd opgesteld, en dat het onmogelijk is in het informaticasysteem ISLP opzoeken te doen gelet op “de diversiteit aan overtredingen die door de bestuurders van deze voertuigen kunnen worden gepleegd (parkeren, snelheid, roekeloos rijgedrag, lawaai...)”.

Een commissaris deelt in stuk 14 mee dat sinds het quadverbod – ten gevolge van het arrest van de Raad van State nr. 217.843 van 9 februari 2012 – niet meer van toepassing is, veel klachten worden ontvangen van bewoners uit de Verschansingstraat te Antwerpen. Gewag wordt gemaakt van veel geluidsoverlast en een gevaar voor de verkeersveiligheid.

14. Of die enkele stukken voldoende overtuigend mogen worden geacht ter staving van het motief in het bestreden besluit dat quads voor verkeersoverlast zorgen op zowat het hele grondgebied van de stad, doet niet ter zake nu de verwerende partij deze stukken ter gelegenheid van het indienen van haar eerste laatste memorie heeft aangevuld met inzonderheid een stuk 22 “Oplijsting van verkeersinbreuken met quads in 2007, 2008 en 2009” – met betrekking tot welk stuk zij uiteenzet:

“Gelet op de vraag van de auditeur naar bijkomend en meer concreet bewijs (processen-verbaal daterend van voor de invoering van het bestreden reglement en/of van voor het reglement van 2009) dat quads overlast veroorzaken en de verkeersveiligheid in het gedrang brengen, hebben de diensten van de stad en de politie zeer intensief onderzoek verricht naar politionele vaststellingen gedurende de voorbije jaren.

Verwerende partij wil hierbij onder de aandacht van de Raad brengen dat tot het jaar 2009, quads wel voorkwamen maar niet als een afzonderlijk

voertuigtype geregistreerd werden in de gegevensbanken van de politiediensten. Dit heeft tot gevolg dat in de gegevensbank niet gericht kon worden opgezocht in functie van dit voertuig.

Door een specifieke softwaretoepassing zijn alle bestanden doorzocht op het woord ‘quad’ en ‘vierwieler met motor’, wat resulteerde in een bijzonder omvangrijk zoekresultaat met daarin ook alle verkeersinbreuken, gerechtelijke feiten, meldingen, enz. die betrekken hebben op – onder meer – ‘al quada’, ‘equadoriaan’, ‘Remi Quadensinstituut’ (school), blessures aan ‘quadriceps’, enz. Door het toepassen van bijkomende filters en individuele screening van de bestanden (verwijderen van gegevens in verband me[t] de diefstal van een quad, verlies van boorddocumenten, vrijgavestaten, enz.), kan thans bewijs worden voorgelegd van de cijfers, achterliggend aan de beleidsmatige adviezen van de politie met betrekking tot de gevaren verbonden aan quads in het verkeer.”

Het stuk behelst een omvangrijke lijst van naar datum, plaats en inhoud gedetailleerde klachten en politionele vaststellingen die redelijkerwijze vermogen aan te tonen dat de verwerende partij bij het nemen van het bestreden besluit niet ten onrechte geloof heeft gehecht aan de verklaring van de politie in voormeld stuk 5 van het administratief dossier over klachten, onder meer over roekeloos rijgedrag door de bestuurders van quads, die betrekking hebben op zowel het noorden als het oosten, het zuiden, het westen en het centrum van de stad.

Anders dan verzoeker, ziet de Raad van State er geen beletsel in dat de verwerende partij nog maar sedert 19 december 2014 beschikt over dit stuk 22, dat zij slechts na zeer intensief opzoekwerk kon verkrijgen. Dat het stuk niet als zodanig bij het nemen van het bestreden besluit in ogenschouw is genomen, belet niet dat het kan bewijzen dat de informatie waarop de gemeenteraad toentertijd wél acht sloeg correct was en namelijk op concrete, reële gegevens berustte.

15. Het onderzoek van het eerste middel kan er niet toe doen besluiten dat de drievoudige problematiek die de verwerende partij tot de bestreden beslissing heeft aangezet, feitelijke grond mist. De Raad van State valt derhalve niet bij dat de verwerende partij aan het zorgvuldigheids- en materiëlemotiveringsbeginsel is tekort gekomen door zich op feiten te hebben gebaseerd die onvoldoende vaststaand en bewezen zijn.

C. Aanvullend onderzoek

16. In zoverre verzoeker in het eerste middel te verstaan geeft dat de problematiek zich bij quads niet anders of niet minder voordoet dan bij andere voertuigen, appelleert hij aan het gelijkheidsbeginsel dat specifiek in het vierde middel geschonden wordt genoemd. In dat middel wordt onder meer betoogd dat “er zich met andere categorieën van voertuigen eenzelfde problematiek [van geluidsoverlast en joyriding] voordoet” zonder dat met betrekking tot die categorieën eenzelfde “algemene en draconische maatregel zoals het totaal verbod ervan” wordt genomen.

Als zodanig doet het vierde middel de vraag rijzen naar de relevantie van de drievoudige problematiek die ter verantwoording van het bestreden verbod wordt aangevoerd.

Zoals in het tussenarrest nr. 231.721 aangenomen, is het een vraag die beantwoord moet worden vooraleer het onderzoek van het tweede onderdeel van het tweede middel aan bod kan komen, namelijk het onderzoek naar het redelijk verband van evenredigheid tussen de motieven en het *quasi* onbeperkte verbod om van quads gebruik te maken op het grondgebied van de verwerende partij. Bij de beoordeling of de verwerende partij op grond van de aangevoerde motieven, en na alle betrokken belangen te hebben meegewogen, binnen de grenzen van de redelijkheid tot het bestreden verbod is kunnen komen, moeten overigens ook de merites – of het gebrek aan merites – worden betrokken van de vergunningsregeling in verband met een afwijking van het quadverbod. Die regeling wordt in het tweede middel (deels) en het derde middel bekritiseerd.

17. Overeenkomstig artikel 24, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt het auditoraat belast met het onderzoek van alle nog niet onderzochte middelen of middelonderdelen.

VI. Onderzoek van het beroep inzake A. 207.961

18. Wat de zaak A. 207.961 betreft, is het onderzoek in het auditorsverslag ertoe beperkt vast te stellen dat de bestreden beslissing moet worden vernietigd als gevolg van de, in de zaak A. 204.700, voorgestelde en uit te spreken vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 5 maart 2012 tot goedkeuring van een aanvullend verkeersreglement met betrekking tot het instellen van een verbod op het gebruik van quads.

Nu evenwel blijkt dat het voorstel tot vernietiging van het gemeenteraadsbesluit van de stad Antwerpen van 5 maart 2012 niet wordt gevolgd en dat er in de zaak A. 204.700 aanleiding bestaat tot het opstellen van een aanvullend auditorsverslag, moet ook in de zaak A. 207.961 het auditoraat met een aanvullend onderzoek worden belast.

BESLISSING

- 1. De zaken A. 204.700 en A. 207.961 worden samengevoegd.**
- 2. De Raad van State heropent het debat in de beide zaken.**
- 3. Het auditoraat wordt in de beide zaken belast met een aanvullend onderzoek.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien oktober 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust.