RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 252.682 van 19 januari 2022
in de zaak A. 231.667/X-17.789

In zake : Bart LISMONT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Toon Denayer
kantoor houdend te 3040 Neerijse
Langestraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 Waregem
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 september 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 24 juli 2020 houdende verwerping van verzoekers beroep tegen het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant tot gedeeltelijke wijziging en verlegging van buurtweg nr. 38 in Glabbeek.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 249.293 van 22 december 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hanne Biebaut, die *loco* advocaat Toon Denayer verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest andersluidend 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

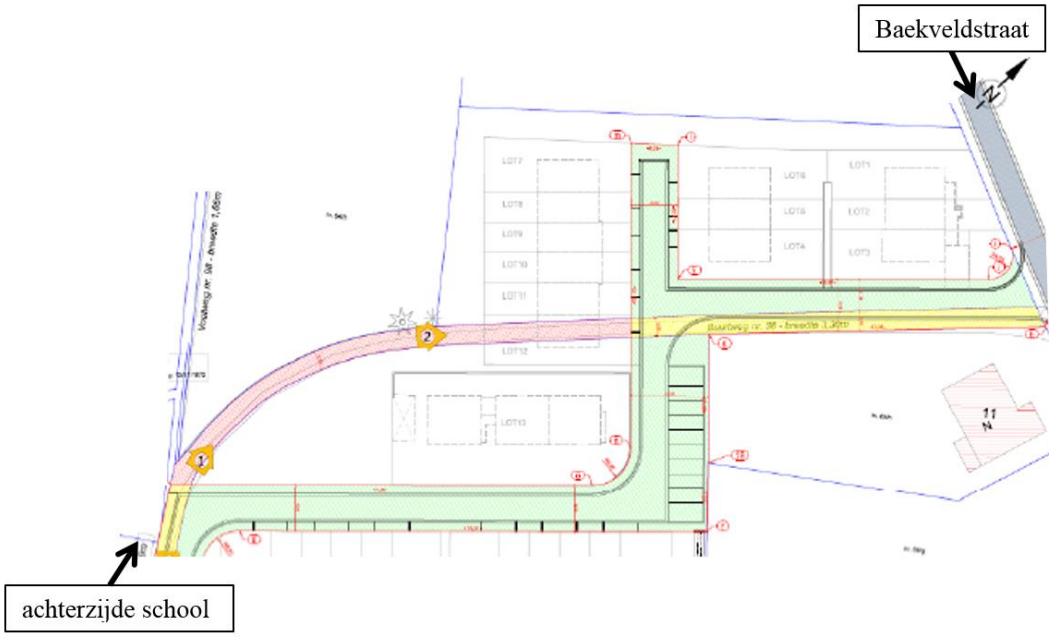
3. Verzoeker woont in Bunsbeek, dit is een deelgemeente van de gemeente Glabbeek, aan de Baekveldstraat nr. 9. Ten westen van verzoekers woonperceel takt de in de Atlas der Buurtwegen opgenomen buurtweg nr. 38, die ter plaatse enkel toegankelijk is voor zwakke weggebruikers, aan op de Baekveldstraat.

Ten zuidwesten van verzoekers woonperceel bevindt zich, aan het kruispunt van buurtweg nr. 38 met buurtweg nr. 98, een school.

4. Begin 2019 wordt het initiatief genomen tot wijziging en verlegging van buurtweg nr. 38. De bedoeling is om deze buurtweg te verbreden en van een zijtak te voorzien, zodat hij toegankelijk wordt voor autoverkeer en kan dienen voor de gemotoriseerde ontsluiting van de school en een nieuwe verkaveling. Het nieuwe tracé van de buurtweg maakt bochten van 90 graden.

5. Bij besluit van 14 maart 2019 stelt de gemeenteraad van de gemeente Glabbeek het ontwerp van rooilijnplan van een deel van de buurtweg nr. 38 in de deelgemeente Bunsbeek voorlopig vast.

Ter verduidelijking is hierna een uittreksel opgenomen van het ontwerp, waarop het bestaande tracé van de buurtweg in het geel en het rood is ingekleurd en het nieuwe tracé in het groen en waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



6.1. Tijdens het van 4 april tot 3 mei 2019 georganiseerd openbaar onderzoek dient verzoeker een bezwaarschrift in.

6.2. In zijn bezwaarschrift wijst verzoeker er op dat de buurtweg momenteel gebruikt wordt door kinderen die naar en van de school fietsen. Volgens verzoeker zal de verbreding en wijziging van de buurtweg de verkeersveiligheid van de zwakke weggebruikers in gevaar brengen:

> "[Op] buurtweg 38 [zullen] de fietsers […] in conflict [komen] met tegenkomend gemotoriseerd vervoer, afkomstig van de ouders die hun kinderen met de wagen aan de school hebben afgezet, of met ander gemotoriseerd vervoer dat gegenereerd wordt door de verkaveling […].
>
> Door deze grote conflictueuze verkeersstromen, zeker bij het begin en het einde van de school, zal de verkeerssituatie er niet op verbeteren door de bestreden beslissing, integendeel.
>
> Buurtweg nr. 38 zou beter uitsluitend voor zwakke weggebruikers ingericht blijven (zoals momenteel het geval is), met bijvoorbeeld een ontsluiting van het gemotoriseerd verkeer [voor de achterzijde van de school] via buurtweg nr. 98 rechtstreeks naar de Tiensesteenweg, de dichtstbij gelegen bovenlokale weg (Gewestweg). Op die manier gebeurt de ontsluiting van het gevaarlijk verkeer op de kortst mogelijke manier, wordt gemotoriseerd verkeer zoveel mogelijk gescheiden van de zwakke weggebruikers, en blijft het karakter van trage weg (buurtweg) voor het grootste deel van de buurtweg behouden."

7. Met een besluit van 3 juni 2019 behandelt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Glabbeek verzoekers bezwaarschrift als volgt:

> "Buurtweg nr. 38 is momenteel [….] onverhard en onvoldoende [breed] om een veilige doorgang van gemotoriseerd verkeer, fietsers en voetgangers toe te laten.
>
> Door de verbreding zal er voldoende ruimte zijn voor al dit verkeer, waarbij er slechts éénrichtingsverkeer zal toegelaten worden voor gemotoriseerd verkeer. Daardoor blijft er voldoende plaats over voor fietsers en voetgangers om elkaar op een veilige wijze te kruisen. De bezwaarindieners tonen het tegendeel niet aan.
>
> Er werd ook bewust gekozen om voor gemotoriseerd verkeer slechts éénrichtingsverkeer toe te laten, dit net om conflicten bij het in- en uitrijden van de Schoolstraat en de Baekveldstraat te voorkomen.
>
> De parking voor de school wordt ook bewust aan de achterzijde van de school – weg van de Schoolstraat – ingeplant teneinde onveilige verkeerssituaties in de Schoolstraat te voorkomen.
>
> Voor de ontsluiting van deze parking is de verlegging en wijziging van buurtweg nr. 38 noodzakelijk.
>
> De bewering van de bezwaarindieners dat er 'chaos' zou veroorzaakt worden of er talloze verkeersconflicten zouden ontstaan raakt dan ook kant

noch wal.

[…]

De verkeersgeneratie van het geplande sociale woonproject zal nog beoordeeld worden bij de beoordeling van de aanvraag tot omgevingsvergunning die daarvoor nog dient ingediend te worden.

De verdere verkeersreglementering, waaronder de snelheidsbeperking die zal gelden op het gewijzigde tracé van buurtweg nr. 38 zal nog het voorwerp uitmaken van een nog op te stellen aanvullend verkeersreglement.

Het bezwaar [van verzoeker] is ongegrond."

8. Bij besluit van 13 juni 2019 treedt de gemeenteraad van de gemeente Glabbeek het gemotiveerd standpunt van het schepencollege over de bezwaren integraal bij, stelt hij het ontwerp van rooilijnplan van een deel van de buurtweg nr. 38 definitief vast en besluit hij het dossier toe te zenden aan de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie).

9.1. Met een besluit van 12 september 2019 beslist de deputatie om het rooilijnplan van buurtweg nr. 38 goed te keuren en de buurtweg nr. 38 gedeeltelijk te verleggen en te wijzigen (hierna: het deputatiebesluit van 12 september 2019).

9.2. In het deputatiebesluit van 12 september 2019 wordt het volgende vermeld:

"Het voorstel betreft een wijziging en verlegging van een deel van buurtweg nr. 38 […]. Deze wijziging kadert in de ontwikkeling van het binnengebied tussen de Baekeveldstraat en de Schoolstraat. De buurtweg zal in zijn gewijzigde vorm een belangrijke verbinding vormen in een kwaliteitsvolle woon-, werk- en leefomgeving. Via de verlegging en wijziging wordt een vlotte verkeersveilige verbinding gemaakt tussen de Schoolstraat, langs de nieuwe parking achteraan de school en de Baekeveldstraat.

[…]

[Verzoekers] bezwaarschrift […] werd door het college, in zitting van 3 juni 2019, gemotiveerd weerlegd. De gemeenteraad heeft, tijdens haar zitting van 13 juni 2019, de beslissing van het college bekrachtigd."

10. Verzoeker stelt bij de verwerende partij bestuurlijk beroep in tegen het laatstgenoemde besluit. In zijn beroepsschrift herhaalt verzoeker hetgeen in randnummer 6.2 is aangehaald.

11.1. Bij besluit van 24 juli 2020 verwerpt de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het door verzoeker ingestelde bestuurlijk beroep en keurt zij het deputatiebesluit van 12 september 2019 goed.

Dit is het bestreden besluit.

11.2. Over verzoekers argumentatie inzake de verkeerveiligheid van de zwakke weggebruiker wordt in het bestreden besluit het volgende overwogen:

> "De motivering [inzake de verkeersveiligheid] is van de hand van de heer [B.], in opdracht van de ontwikkelaars van het woongebied. De beroepsindieners maken niet concreet op welke wijze de bestreden beslissing tekort schiet op het vlak van de verkeersveiligheid. In de bestreden beslissing van de deputatie is uitdrukkelijk sprake van de verkeersveiligheid, specifiek voor de schoolsituatie, hetgeen inderdaad het grootste belang heeft. De deputatie verwijst daarnaast naar de weerlegging van het tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaar, dat op het vlak van verkeersveiligheid sterk overeenstemt met het voorliggende beroep. De deputatie stelt uitdrukkelijk dat het bezwaarschrift door de gemeenteraad werd behandeld en gemotiveerd werd weerlegd. De deputatie maakt dus voldoende duidelijk dat ze het standpunt van de gemeente onderschrijft en tot de hare maakt, zonder dit evenwel te expliciteren. De verkeersveiligheid is in de beslissing van de gemeenteraad dus uitdrukkelijk aan bod gekomen en de deputatie geeft aan dat ze de beoordeling van de gemeente als deugdelijk beschouwt. Vermits in het beroepsschrift, inzake verkeersveiligheid, geen nieuwe elementen worden aangebracht ten opzichte van wat al door de gemeente en de deputatie werd overwogen, is [verzoekers argumentatie] nu geen basis om de beslissing van de deputatie te vernietigen."

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

12. In het eerste middel wordt onder meer de schending aangevoerd van het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker betwist de stelling in het deputatiebesluit van 12 september 2019 dat het nieuwe buurtwegtracé zou bijdragen tot een grotere verkeersveiligheid. In dit verband wijst hij erop dat de buurtweg – die momenteel enkel toegankelijk is voor zwakke weggebruikers – zal worden opengesteld voor gemotoriseerd verkeer en dat het nieuwe tracé gepaard gaat met drie bochten van 90 graden. In het middel wordt benadrukt dat er geen afdoende antwoord is gegeven op verzoekers argumentatie dat de wijziging van de buurtweg zeer verkeersonveilige situaties tot gevolg zal hebben voor wandelaars en fietsers. Deze verkeersonveiligheid wordt wel degelijk veroorzaakt door de bestreden beslissing, die de buurtweg toegankelijk maakt voor gemotoriseerd verkeer en de breedte en de ligging ervan bepaalt.

13. In zijn memorie van antwoord stelt de verwerende partij het volgende:

> "[De] kritiek van verzoekende partij betreft een opportuniteitskritiek alwaar de Raad van State geen standpunt kan over innemen, tenzij de motieven van de overheid kennelijk onredelijk zouden zijn. Het feit dat met de aanpassing van het tracé onder meer een sociaal woonproject kan gerealiseerd worden, minstens gefaciliteerd worden, is geen kennelijk onredelijk motief. Overige motieven zijn als overtollige motieven te beschouwen.
>
> Kritiek op overtollige motieven, kunnen niet tot vernietiging leiden […].
>
> Zoals het [college van burgemeester en schepenen van de gemeente Glabbeek] ook terecht stelt, overdrijft verzoekende partij de zogenaamd toekomstige verkeersproblematiek en is het sowieso kritiek die niet relevant is voor het bestreden besluit zelf.
>
> Enkel het tracé wordt vastgelegd. Hoe het verkeer ingericht zal worden, zal het voorwerp uitmaken van een nog te stemmen verkeersreglement. Hoe de weg zelf zal ingericht worden, zal het voorwerp uitmaken van een nog op te maken omgevingsvergunningsaanvraag.
>
> Het goedgekeurde tracé brengt echter op zich geen enkel nadeel aan verzoekende partij toe. De realisatie moet nog gebeuren middels andere administratieve beslissingen.
>
> Mobiliteit en verkeersveiligheid dienen beoordeeld te worden bij de aanvraag tot het bekomen van een omgevingsvergunning. Of het tracé nu verlegd wordt of niet, verzoekende partij die naar zijn zeggen zijn zoontje dagelijks te voet naar school brengt, kan dat na de goedkeuring van het bestreden besluit nog steeds. Hij zal dat in de toekomst ook nog kunnen aangezien er een voetpad voorzien zal worden.
>
> Het is niet ernstig voor te houden dat het huidige gebogen tracé

gevaarlijker zou worden omdat thans er drie bochten van 90° gemaakt worden... Verder is het gebruikelijk dat fietsers zich onder het gemotoriseerd verkeer begeven. Indien elkeen de verkeersregels volgt – bijvoorbeeld door er een fietsstraat van te maken – kunnen de diverse deelnemers aan het verkeer veilig hun weg vervolgen. Een voorzien voetpad en éénrichtingsverkeer, dragen daar zeker toe bij. Zoals gezegd, dient dit echter later bij andere aanvragen beoordeeld te worden.

Niet het goedgekeurde tracé zorgt op zich voor mogelijke problemen, dat zou hoogstens in latere fases bij de concrete inrichting kunnen spelen, wat alsdan door de bevoegde administratieve overheid zal beoordeeld en gemotiveerd worden.

[…]

Verzoekende partij meen[t] tenslotte dat er niet genoeg rekening zou gehouden zijn met zijn bezwaarschrift, dat er niet afdoende op geantwoord zou zijn, *quod non*.

De overheid treedt *in casu* uitsluitend op als bestuursoverheid met een eigen beoordelingsbevoegdheid. Zij spreekt met andere woorden geen recht, doch neemt een beslissing […].

Het volstaat dat de overheid haar besluit onderbouwt […].

Er wordt [volgens de rechtsleer] voldaan aan de motiveringsverplichting van zodra 'zij de met een degelijke ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeven welke de bestendige deputatie of de Vlaamse Regering ertoe hebben aangezet anders over de bouwaanvraag te beschikken dan de overheid het heeft gedaan die het beroepen besluit nam'.

Dat door het loutere feit dat de overheid de argumenten van verzoekende partij niet (voldoende) ontmoet zou hebben, de (formele) motiveringsverplichting zou geschonden zijn, stemt niet met de geldende rechtspraak en rechtsleer overeen […].

Het is duidelijk dat verzoekende partij kennis heeft van de redenen waarom de rooilijn en tracé aangepast werd."

14. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat het het bestreden besluit is dat er voor zorgt dat autoverkeer voortaan gebruik zal kunnen maken van de buurtweg. De suggestie van de verwerende partij dat de buurtweg als fietsstraat ingericht zou kunnen worden, geeft hoe dan ook geen antwoord op het gesignaleerde veiligheidsprobleem voor fietsers die geconfronteerd zullen worden met auto's uit de tegenovergestelde richting.

Beoordeling

15. Het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur impliceert dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven

die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Bij de voorbereiding van een beslissing dienen de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht te worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

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. Indien een bezwaarindiener op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, moet hij dit antwoord vinden in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

16. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bestreden besluit er onder meer toe strekt de betrokken buurtweg te wijzigen zodat hij toegankelijk wordt voor autovoertuigen. Een zorgvuldig handelende overheid dient bij het doorvoeren van een dergelijke wijziging oog te hebben voor de gevolgen ervan voor de verkeersveiligheid. Het is dan ook onterecht dat de verwerende partij voorhoudt dat pas “in latere fases bij de concrete inrichting” rekening zou moeten gehouden worden met de laatstgenoemde gevolgen.

17. Zowel in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift, als in zijn beroepsschrift bij de minister, heeft verzoeker aangevoerd dat de wijziging van de buurtweg niet mocht worden doorgevoerd omdat zij een verkeersonveilige situatie creëert: fietsers die de buurtweg gebruiken zullen voortaan geconfronteerd worden met autoverkeer uit de tegenovergestelde richting. Verzoeker heeft daaruit afgeleid dat om reden van de verkeersveiligheid van de zwakke weggebruikers de bestaande toestand – waarbij buurtweg nr. 38 enkel voor deze weggebruikers toegankelijk is – behouden dient te worden en heeft buurtweg nr. 98 voorgesteld als alternatieve route voor het autoverkeer dat de achterzijde van de school wil bereiken.

18. Wat verzoekers bezwaarschrift betreft, wordt in de overwegingen van het bestreden besluit verwezen naar het deputatiebesluit van 12 september 2019, dat op zijn beurt verwijst naar het gemeenteraadsbesluit van 13 juni 2019 (randnr. 8) waarin de weerlegging van verzoekers bezwaarschrift in het besluit van het college van burgmeester en schepenen van 3 juni 2019 (randnr. 7) wordt bijgetreden.

Concreet worden in het laatstgenoemde besluit volgende drie elementen aangehaald: (1) voor gemotoriseerd verkeer zal slechts éénrichtingsverkeer in de buurtweg toegelaten worden, (2) er zal voldoende plaats over blijven voor fietsers en voetgangers om elkaar op een veilige wijze te kruisen en (3) de wijziging van buurtweg nr. 38 is noodzakelijk om de achterzijde van de school bereikbaar te maken voor autoverkeer.

De eerste twee aangehaalde elementen worden niet ter discussie gesteld in het in het vorige randnummer bedoelde bezwaar – dat betrekking heeft op de confrontatie van fietsers met autoverkeer uit de tegenovergestelde richting – en zijn geen pertinente weerlegging ervan. In het derde element wordt er ten onrechte van uitgegaan dat de achterzijde van de school enkel zou grenzen aan buurtweg nr. 38. Uit de gegevens van de zaak blijkt immers dat deze achterzijde ook grenst aan buurtweg nr. 98.

Er moet worden vastgesteld dat noch de drie aangehaalde elementen, noch enig andere stellingname van de bevoegde overheid afdoende laten begrijpen waarom verzoekers bezwaar niet is gevolgd.

Aan de voornoemde vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde omstandigheden, zoals het feit dat de verwerende partij *in casu* optrad als bestuurlijke overheid, dat de buurtweg gerealiseerd moet worden “middels andere administratieve beslissingen”, dat “het gebruikelijk [is] dat fietsers zich onder het gemotoriseerd verkeer begeven” en dat kritiek op overtollige motieven niet tot vernietiging kan leiden.

19. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 24 juli 2020 houdende verwerping van verzoekers beroep tegen het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant tot gedeeltelijke wijziging en verlegging van buurtweg nr. 38 in Glabbeek.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien januari tweeduizend tweeëntwintig, 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**