RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 261.714 van 11 december 2024
in de zaak A. 237.107/X-18.227

In zake : 1. de VZW NATUURPUNT BEHEER, VERENIGING VOOR NATUURBEHEER EN LANDSCHAPSZORG IN VLAANDEREN
2. de VZW TRAGE WEGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Jef Seghers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE KAMPENHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jonas De Wit
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 23 juni 2022 van de gemeenteraad van Kampenhout houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk beleidskader trage wegen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-Auditeur Evelien De Taeye heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 oktober 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara De Cocker, die *loco* advocaten Peter De Smedt en Jef Seghers verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Julie Swerts, die *loco* advocaat Jonas De Wit verschijnt voor de 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. In 2018 – dit is vóór de inwerkingtreding van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) – start de gemeente Kampenhout met de opstelling van een inventaris van de bestaande trage wegen en een beleidsvisie daaromtrent.

4. Er volgen bevragingen van de inwoners omtrent de gewenste verbindingen en de zones waar men een dicht netwerk van trage wegen wenst.

5. Met een besluit van 3 juni 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kampenhout het ontwerp van het gemeentelijk beleidskader “Beleidsvisie Trage wegen” voorlopig vast en keurt hij het door het college van burgemeester en schepenen voorgestelde participatietraject goed.

6. Tijdens het van 3 mei tot 2 juni 2022 gehouden openbaar onderzoek worden door onder meer Natuurpunt Oost-Brabant en de vzw Trage Wegen bezwaarschriften ingediend.

7.1. Op 23 juni 2022 neemt de gemeenteraad van de gemeente Kampenhout het bestreden besluit dat het gemeentelijk beleidskader “Beleidsvisie Trage wegen” definitief vaststelt (hierna: het bestreden beleidskader).

7.2. Het bestreden beleidskader beschrijft vooreerst de resultaten van de in randnummer 4 bedoelde bevragingen, die resulteren in de aanduiding van “wenslijnen” en “wensgebieden”. Dit document bevat het volgende besluitende punt 8:

> “8. Voorgestelde beleidskader
> Het beleidskader werd opgemaakt op basis van [de] bevraging [naar de] noden [en] bezorgdheden. Het beleidskader heeft een beperkend karakter: enkel wegen die hieraan voldoen kunnen worden overwogen om af te schaffen/verleggen/verharden andere wegen moeten steeds open blijven/opengemaakt worden op hun officiële ligging. Individuele beslissingen kunnen nooit in strijd zijn met artikel 3 en 4 van het gemeentewegendecreet.
> • Afschaffingen kunnen als
> – Uit trage wegenplan blijkt: niet nuttig op basis van volgende criteria (aan alle criteria moet voldaan worden):
> a. Niet op wenslijn +
> b. Niet in wensgebied +
> c. Momenteel niet open
> – Op relatieve afstand evenwijdige trage weg en niet in wensgebied
> – Wegen in trage wegenplan als af te schaffen
> • Verleggingen kunnen
> – Als uit trage wegenplan blijkt dat verlegging wenselijk is
> – Als het gaat om een verlegging op hetzelfde perceel, waardoor het huidige gebruik niet gehinderd wordt

– Als de weg momenteel reeds langer tijd in de praktijk verlegd is (zal blijken uit opmaak plan, dus eigenlijk = 1)

• Verharding

– Zo weinig mogelijk
– Enkel langs prioritaire verbindingen uit trage wegenplan à functionele trajecten

Alle andere wegen moeten steeds toegankelijk zijn volgens hun wettelijke verloop. Wegen die momenteel niet toegankelijk zijn zullen worden opengemaakt. Interessante verbindingen waar nu momenteel geen officiële wegen lopen, zullen worden geofficialiseerd.

Handhaving op het afsluiten van trage wegen gebeurt conform het gemeentewegendecreet. Op nieuwe inbreuken wordt gereageerd met de middelen die het decreet biedt, oude inbreuken zullen stap per stap worden opgelost door uitvoering van het trage wegenplan, conform het beleidskader."

8. Met een besluit van 15 september 2022 keurt de gemeenteraad van de gemeente Kampenhout het gemeentelijk "trage wegenplan" goed. In de overwegingen van dit besluit wordt het volgende gesteld:

> "Het trage wegenplan is een actieplan conform [artikel] 7 van het gemeentewegendecreet en is een vertaling van het beleidskader dat werd goedgekeurd op de gemeenteraad van 23 juni 2022."

De verzoekende partijen bestrijden het gemeenteraadsbesluit van 15 september 2022 met een annulatieberoep bij de Raad van State (hangende zaak met rolnummer A. 237.663/X-18.268).

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

9. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid op. Zij meent dat het bestreden beleidskader geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. Het gemeentelijk beleidskader geeft louter haar beleidsintenties weer die zij in overweging kan nemen bij toekomstige besluitvorming. Uit de tekst blijkt de wil om de principes en doelstellingen van artikel 3 en 4 van het gemeentewegendecreet te respecteren. Het beleidskader biedt geen rechtsgrond om af te wijken van deze principes en doelstellingen. Voor zover

in het gemeentelijk beleidskader al gebiedende bewoordingen worden gebruikt, zijn ze slechts een weergave van de decretale principes en doelstellingen, zonder dat de verwerende partij op gebiedende wijze gebruik maakt van haar discretionaire bevoegdheid aangaande trage wegen.

10. In hun memorie van wederantwoord reageren de verzoekende partijen dat het bestreden gemeentelijk beleidskader wel degelijk rechtsgevolgen met zich kan meebrengen en/of de rechtstoestand kan wijzigen. Luidens artikel 10 van het gemeentewegendecreet moet de verwerende partij immers rekening houden met het bestreden gemeentelijk beleidskader bij het nemen van haar wegenisbeslissingen, en dit op gelijke voet met de doelstellingen en principes vermeld in de artikelen 3 en 4 van het gemeentewegendecreet. De verwerende partij kan in individuele beslissingen geen abstractie maken van de in het gemeentelijk beleidskader vastgestelde principes. Daar "het bestreden beleidskader […] de basis [vormt] voor het nemen van opportuniteitsbeslissingen in het kader van de gemeentelijke wegenisbevoegdheid als afwegingskader bij de ontwikkelingen van het trage wegennet" dient het volgens de verzoekende partijen beschouwd te worden "als een *de facto* reglementair besluit".

11. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat het bestreden beleidskader duidelijk een verordenend karakter heeft, aangezien de beoordelingsvrijheid van de gemeenteraad er bij een uitspraak over een specifiek wegenisdossier in een aanzienlijke mate door wordt beperkt.

Beoordeling

12. In het bestreden beleidskader wordt de doelstelling uiteengezet om in de toekomst beslissingen over trage wegen te nemen op een – met de woorden van het beleidskader zelf – "gedragen manier", dit wil zeggen rekening houdend met de resultaten van de bevragingen van de inwoners omtrent de gewenste verbindingen en de zones waar men een dicht netwerk van trage wegen wenst.

Het bestreden beleidskader veruitwendigt de visie van de verwerende partij om rekening te houden met de voornoemde doelstelling en somt aandachtspunten op zoals het “[z]o weinig mogelijk” verharden van trage wegen, maar bevat geen concrete maatregelen voor specifieke trage wegen en evenmin enige wijziging van bestaande reglementaire bepalingen.

Dat de verwerende partij – zoals artikel 10 van het gemeentewegendecreet voorschrijft – in de toekomst rekening zal moeten houden met “de doelstellingen en principes” van het bestreden beleidskader betekent, anders dan de verzoekende partijen menen, nog niet dat dit beleidskader beschouwd zou kunnen worden “als een *de facto* reglementair besluit”. De inhoud van de nog te nemen beslissingen over individuele trage wegen staat op basis van het bestreden beleidskader niet vast. Hoe dan ook dienen die individuele beslissingen het resultaat te zijn van een specifieke procedure waarin het concrete ontwerp aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen.

13. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Johan Lust**