

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.797 van 18 december 2024
in de zaak A. 236.992/X-18.211**

In zake : de GEMEENTE KAPELLE-OP-DEN-BOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Adriaensens, Liesbeth Peeters en Astrid Engelen
kantoor houdend te 2300 Turnhout
Parklaan 126 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST

Tussenkommende partij :

G.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Van Wallegghem
kantoor houdend te 8980 Zonnebeke
Ieperstraat 176
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 5 mei 2022 houdende de vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos van 31 mei 2021 “houdende definitieve goedkeuring rooilijnplan verlegging buurtweg 12 en 13”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

G.D. heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 november 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Engelen, die verschijnt voor de verzoekende partij, en G.D., die verschijnt in persoon, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Op verzoek van de eigenaar wil het gemeentebestuur van de gemeente Kapelle-op-den-Bos de in de Atlas der Buurtwegen ingetekende tracés van de voetweg nr. 13 en van het zuidelijke deel van voetweg nr. 12, die zijn kasteeldomein doorsnijden, opheffen. Ter vervanging wil het bestuur het tracé vastleggen van een verbinding voor trage weggebruikers langs de Oudemansstraat waaraan het voornoemde domein paalt (hierna: het vervangende tracé).

3.2. Met een besluit van 22 februari 2021 stelt de gemeenteraad het ontwerp van rooilijnplan voorlopig vast en keurt hij het door de beëdigd landmeter opgestelde schattingsverslag (hierna: het landmetersverslag) goed.

Het landmetersverslag stelt onder meer:

“Het oorspronkelijke tracé volgens de Atlas der Buurtwegen van de voetwegen nrs. 12 en 13 is op de betrokken percelen in onbruik en werd in de praktijk verplaatst naar de bestaande parkdreven.”

De door fietsers en voetgangers gebruikte parkdreven doorsnijden het kasteeldomein en bevinden zich in de onmiddellijke nabijheid van de in de Atlas der Buurtwegen ingetekende tracés van de voetweg nr. 13 en het zuidelijke deel van de voetweg nr. 12. Zo toont de hierna weergegeven foto uit het administratief dossier een parkdreef (rechts) die parallel naast het oorspronkelijke tracé van voetweg nr. 12 (links) loopt.



3.3. Tijdens het openbaar onderzoek dat gehouden wordt van 8 maart tot 6 april 2021 dient de tussenkomende partij een bezwaarschrift in, waarin hij stelt dat het voorlopig vastgestelde rooilijnplan niet kadert in het algemeen belang. Volgens de tussenkomende partij is het langs een drukke autoweg gelegen vervangende tracé niet geschikt in vergelijking met de bestaande trage wegen.

3.4. Met een besluit van 31 mei 2021 stelt de gemeenteraad het rooilijnplan definitief vast.

Het vastgestelde vervangende tracé loopt langs de rijbaan voor het gemotoriseerd verkeer op de Oudemanstraat.

Het gemeenteraadsbesluit van 31 mei 2021 is als volgt gemotiveerd:

“Feiten, context en argumentatie

Het openbaar onderzoek [...] liep van 8 maart tot en met 6 april.

Daarnaast werd ook advies gevraagd aan:

- Departement mobiliteit en openbare werken
- De lijn
- Provincie Vlaams-Brabant
- Gemeente Londerzeel
- De eigenaars van de betrokken percelen

Enkel de gemeente Londerzeel bracht advies uit en liet weten geen opmerkingen te hebben.

Uit het openbaar onderzoek kwamen wel twee reacties

- Aquafin gaf aan geen opmerkingen te hebben
- Er kwam een bezwaar van een inwoner

In dit bezwaar [...] wordt erop gewezen dat de verlegging niet kadert in het algemeen belang. De huidige ligging van het pad, langs een drukke weg dient niet hetzelfde doel als de dreven. Daarnaast wordt beschreven dat er wandelingen van de provincie door deze dreven liepen, ook toen er een bordje ‘verboden toegang’ hing.

Dit bezwaar wordt echter als niet ontvankelijk beschouwd. De dreven waarvan sprake is, zijn niet de buurtwegen 12 en 13. Deze kasteeldreven werden nog niet weergegeven op de atlas der buurtwegen. Deze verschijnen pas op de ‘Popp kaart’ en hebben dus geen juridisch statuut.

Buurtwegen 12 en 13 zijn al veel langer niet meer toegankelijk zoals kan worden aangetoond d.m.v. de luchtfoto uit 1971 [...]

Aangezien het bezwaar niet de betrokken buurtwegen behandel[t], maar de private dreven, kan hier in het kader van dit openbaar onderzoek geen rekening mee worden gehouden.

Op basis van de adviezen en het openbaar onderzoek kan dus worden geoordeeld dat het rooilijnplan zoals het op 22 februari 2021 voorlopig werd goedgekeurd door de gemeenteraad definitief kan worden goedgekeurd.”

3.5.1. Op vrijdagavond 9 juli 2021 dient de tussenkomende partij tegen dit gemeenteraadsbesluit beroep in bij de Vlaamse regering.

3.5.2. Dezelfde avond verstuurt de tussenkomende partij een afschrift van haar beroepsschrift naar de gemeente Kapelle-op-den-Bos via een mail met als onderwerp “Tav College van Burgemeester en schepenen – [...] Beroep tegen rooilijnplan verlegging buurtwegen 12 en 13”.

3.6. Op maandag 12 juli 2021 antwoordt het diensthoofd Omgeving van de gemeente Kapelle-op-den-Bos met een mail aan de tussenkomende partij dat haar op 9 juli 2021 ingediend beroepsschrift goed ontvangen is.

3.7. Met een besluit van 5 mei 2021 willicht de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken het bestuurlijk beroep van de tussenkomende partij in en vernietigt zij het gemeenteraadsbesluit van 31 mei 2021. Dit is het bestreden ministerieel besluit, waarin het volgende wordt overwogen:

“De beroepsindiener hekelt [...] een aantal specifieke elementen met betrekking tot de bestreden beslissing die een schending van de principes in artikel 4 van het Decreet Gemeentewegen uitmaken.

[...]

Een schending zou voorliggen van artikel 4, 1° van het Decreet Gemeentewegen, doordat de bestreden beslissing door een verlegging van de twee wegenissen niet het algemeen belang dient, doch eerder een privaat belang, dat integendeel een nog groter afgesloten gebied tot gevolg heeft.

Bovendien zou een schending van artikel 4, 2° van het Decreet Gemeentewegen voorliggen, omdat de bestreden beslissing geen voldoende motivering bevat om de uitzonderingsmaatregel van de verplaatsing te onderbouwen.

Ten slotte wordt ook een schending van artikel 4, 3° van het Decreet Gemeentewegen opgeworpen, nu het in de bestreden beslissing ontworpen tracé niet voor een verkeersveilige situatie zorgt, minstens niet voor een verkeersveiliger situatie dan de oorspronkelijke situatie.

[...]

Dat de bestreden beslissing tot stand kwam naar aanleiding van een verzoek daartoe gericht aan de gemeente door een particulier, ontnemt niet noodzakelijk het algemeen belang-karakter.

[...]

Het besluit van de gemeenteraad van 2 maart 2020 stelt louter dat de ‘wijziging’ of ‘verlegging’ in het algemeen belang kadert, zonder evenwel een concrete motivering te geven waarom deze het algemeen belang dienen.

Er worden met andere woorden geen motieven voorgelegd die in rechte en feite aanvaardbaar zijn, en daartoe moeten kunnen worden gecontroleerd.

Voorts wordt een schending van artikel 4, 3° van het Decreet Gemeentewegen geïmpliceerd, nu geen verkeersveiliger situatie tot stand is

gekomen door de bestreden beslissing, integendeel.

De beroepsindiener verwijst naar het feit dat een verplaatsing op/langs een bestaande, tweerichtingsweg beoogd wordt, zodat gebruikers, in het bijzonder kinderen, niet langer zonder strak toezicht vrij gebruik kunnen maken van de weg, hetgeen voordien wel mogelijk was wanneer de wegenissen niet langs autoverkeer liepen.

In de bestreden beslissing wordt opgeworpen dat [de] verkeersveiligheid gediend is, doordat thans een fietspad wordt voorzien dat een verkeersveilige ontsluiting naar de buurgemeente Londerzeel tot stand brengt.

De beroepsindiener kan evenwel gevolgd worden, wanneer deze stelt dat uit de motivering geen vergelijking met de vroegere situatie kan afgeleid worden, en derhalve niet duidelijk de feitelijke overwegingen blijken die de gemeenteraad deed besluiten tot het verplaatsen [...].

[D]e bestreden beslissing [voldoet niet] niet aan de materiële motiveringsplicht. Dit alles geldt des te meer nu de beroepsindiener bovendien terecht aanhaalt dat de uitzonderingsmaatregel van de verplaatsing afdoende gemotiveerd moet worden, overeenkomstig artikel 4, 2° van het Decreet Gemeentewegen.

De beroepskritiek is bij gebreke aan een afdoende in rekening nemen van deze principes, om die reden 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 24, § 3 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2. De verzoekende partij erkent dat de tussenkomende partij haar, gelijktijdig met het indienen van het beroep tegen het gemeenteraadsbesluit van 31 mei 2021 bij de Vlaamse regering, een afschrift van dit beroepschrift heeft bezorgd. Dit gebeurde evenwel met een e-mail en zij heeft op geen enkel moment een beveiligde zending van de tussenkomende partij mogen ontvangen. De verwerende partij heeft het bestuurlijk beroep van de tussenkomende partij dan ook ten onrechte ontvankelijk verklaard, nu artikel 24, § 3, tweede lid, van het gemeentewegendecreet voorschrijft dat de bezorging van het afschrift aan het

college van burgemeester en schepenen op straffe van onontvankelijkheid “met een beveiligde zending” moet gebeuren.

Door niet te verifiëren of het afschrift met een beveiligde zending werd overgemaakt, is volgens de verzoekende partij ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden, aangezien dit vereist dat het bestuur bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt.

Tot slot is het bestreden besluit ook tegenstrijdig gemotiveerd door, enerzijds, vast te stellen dat artikel 24 van het gemeentewegendecreet vereist dat de indiener op straffe van onontvankelijkheid het afschrift met een beveiligde zending aan het college van burgemeester en schepenen bezorgt, maar, anderzijds, het vereiste van een beveiligde zending niet als voorwaarde te stellen.

Beoordeling

5.1. Het gemeentewegendecreet stelt het volgende:

“Art. 2. - Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:
[...]

3° beveiligde zending: een van de hierna volgende betekeningswijzen:

- a) een aangetekend schrijven;
- b) een afgifte tegen ontvangstbewijs;
- c) elke andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeningswijze, waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld
[...]

Afdeling 4. Beroepsprocedure tegen een gemeentelijk rooilijnplan [...]

Art. 24. - § 1. Tegen het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk rooilijnplan [...] kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de Vlaamse Regering.
[...]

§ 3. Het beroep wordt op straffe van onontvankelijkheid [...] ingediend bij de Vlaamse Regering binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat de dag nadat de beslissing overeenkomstig artikel 22, tweede en derde lid, werd betekend.

De indiener van het beroep bezorgt op straffe van onontvankelijkheid gelijktijdig en met een beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan het college van burgemeester en schepenen.”

5.2. Het gemeentewegendecreet voorziet uitdrukkelijk dat de beroepsindiener het afschrift van zijn beroepsschrift door middel van een afgifte aan de gemeente tegen ontvangstbewijs mag bezorgen.

5.3. Te dezen ligt zowel het bewijs voor van de (elektronische) afgifte door de tussenkomende partij van het afschrift van het beroepsschrift aan het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij (randnr. 3.5.2), als van de (elektronische) ontvangstbevestiging die de verzoekende partij de eerstvolgende werkdag aan de tussenkomende partij heeft bezorgd (randnr. 3.6).

De verwerende partij heeft de aangevoerde rechtsregels niet geschonden door op basis van de twee voornoemde stukken aan te nemen dat een afgifte tegen ontvangstbewijs aan het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij heeft plaatsgevonden.

Het middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 3, 4 en 25, § 2, van het gemeentewegendecreet en van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheids-beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur

6.2. De verzoekende partij licht toe dat in de stukken van haar administratief dossier duidelijk naar voren wordt gebracht waarom de verlegging van de buurtwegen kadert in het algemeen belang, waarom een verlegging de voorkeur geniet en waarom deze bijdraagt aan een fijnmazig netwerk van trage wegen. Volgens de verzoekende partij is het bestreden ministerieel besluit zelf niet correct gemotiveerd in het licht van de artikelen 3 en 4 van het

gemeentewegendecreet, zodat dit besluit het motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel niet eerbiedigt.

Uit de in haar administratief dossier opgenomen foto's blijkt dat de verzoekende partij de toestand ter plaatse onderzocht heeft. Het landmeters-verslag bevestigt dat de beddingen van de buurtwegen nrs. 12 en 13 niet meer zichtbaar zijn op het terrein en opgenomen zijn in het omliggend weiland en parkgebied, die gelegen zijn in een zone met als bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Bovendien heeft de verlegging van de buurtwegen die toch al niet langer bestaan als voordeel dat een landschappelijk waardevolle biotoop kan worden gerealiseerd, waarvoor 27.000 bomen werden aangeplant in samenspraak met de bosgroep "de groene corridor". In tegenstelling tot hetgeen in de bestreden beslissing wordt voorgehouden, blijkt aldus wel degelijk waarom de keuze voor verplaatsing naar de locatie langs de Oudemansstraat deze voor een eventueel behoud overtroeft: het behoud van de buurtwegen zou de realisatie van een waardevolle biotoop verhinderen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het "behouden" komt overeen met het opnieuw aanleggen van de buurtwegen, nu deze in de praktijk niet meer op de oorspronkelijke locatie liggen. Uit de bijgebrachte afbeeldingen volgt bovendien dat op de nieuwe locatie langs de Oudemansstraat al sporen zichtbaar zijn, zodat de bestaande toestand *de facto* behouden blijft en verder wordt versterkt.

Voorts kadert het gemeenteraadsbesluit van 31 mei 2021 volgens de verzoekende partij in de creatie van een verkeersveilige ontsluiting. De gemeenteraad verwijst naar het fietsnetwerk dat kan worden gerealiseerd door de te verleggen buurtwegen te laten aansluiten op de bestaande fietswegen.

7. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij niet expliciet moest motiveren waarom het behoud van de buurtwegen nrs. 12 en 13 de biotoop verstoort. Het is immers de evidentie zelf dat het aanleggen van wegenis die het kasteeldomein doorkruist de realisatie van een aaneengesloten geheel van bomen verhindert. In de motivering van de aanvraag aan de provincie is bovendien ook opgenomen dat er bijkomend een voordeel is voor de betrokken eigenaar van

het perceel doordat zijn domein niet langer doorkruist wordt. Deze zinsnede impliceert echter niet dat de verlegging louter een privaat belang dient. De verlegging dient immers het algemeen belang en daarnaast ook het privaat belang van de grondeigenaar.

Voorts benadrukt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat er op het vervangende tracé nu reeds zichtbare sporen van gebruik door fietsers en voetgangers zijn, terwijl er op het in de Atlas der Buurtwegen ingetekende tracé van de buurtwegen nrs. 12 en 13 al sinds de jaren '70 geen zichtbare gebruikssporen meer zijn. Het vervangende tracé is geschikt voor fietsers en voetgangers, die op een veilige afstand verwijderd blijven van het autoverkeer in de Oudemansstraat.

Beoordeling

8. Artikel 4 van het gemeentewegendecreet stelt het volgende:

“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 [wordt] steeds in acht genomen;
[...].”

De hiervoor geciteerde bepaling is bij de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht (*Parl. St.* VI. Parl., 2018-19, nr. 1847/1, blz. 17): “Het behoud en de herwaardering van bestaande verbindingen staan [...] voorop. Als zich een vraag naar opheffing aandient, moet in eerste instantie nagegaan worden welke alternatieve verbindingen er bestaan of mogelijk zijn. Een verplaatsing geniet de voorkeur boven de loutere opheffing.”

9. Uit de gegevens van de zaak volgt dat het gemeenteraadsbesluit van 31 mei 2021 erop neerkomt dat de voetweg nr. 13 en het zuidelijke deel van de voetweg nr. 12 worden afgeschaft. Wat door de verzoekende partij gepresenteerd

wordt als het vervangende tracé, blijkt een strook naast de rijbaan voor gemotoriseerde voertuigen van de Oudemansstraat te zijn, die reeds door fietsers en voetgangers wordt gebruikt.

10. Terecht is in het bestreden ministerieel besluit vastgesteld dat noch uit de formele motivering door de gemeenteraad, noch uit het administratief dossier kan worden afgeleid dat de gemeente enig oog heeft gehad voor de vergelijking met de bestaande situatie, waarbij fietsers en voetgangers gebruik maken van de parkdreven.

Ten onrechte gaat de verzoekende partij er in het middel van uit dat het enige alternatief van het tracé langs de Oudemansstraat het (opnieuw) aanleggen van de voetwegen nrs. 12 en 13 volgens het oorspronkelijke in de Atlas der Buurtwegen ingetekende tracé is. De gemeente beschikt immers over de mogelijkheid om het tracé van deze voetwegen ook *de jure* te verleggen naar de in de praktijk gebezigde parkdreven.

Met de woorden van het bestreden ministerieel besluit heeft het gebruik van de parkdreven als voordeel dat fietsers en voetgangers, en “in het bijzonder kinderen [...] vrij gebruik kunnen maken van de [trage] wegenissen [die] niet langs autoverkeer [lopen]”.

Door niet stil te staan bij de bestaande verbindingen voor trage weggebruikers blijken er in het licht van artikel 4 van het gemeentewegendecreet, zoals vastgesteld is in het bestreden ministerieel besluit, geen deugdelijke motieven voor het gemeenteraadsbesluit van 31 mei 2021.

De verzoekende partij overtuigt er niet van dat het bestreden ministerieel besluit de aangevoerde rechtsregels zou schenden.

11. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een bijdrage van 22 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust