

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 261.986 van 14 januari 2025  
in de zaak A. 236.536/X-18.166**

In zake :           1. de BVBA G.G.  
                      2. de BV J.  
                      3. de NV D.R.  
                      4. de NV A.  
                      5. de BV A.E.  
                      6. de BV B.  
                      7. de NV E.D.  
                      8. de NV L.S.  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaten Kris Wauters, Dominique Blommaert en  
                      Günther L'Heureux  
                      kantoor houdend te 1170 Brussel  
                      Terhulpsessesteenweg 187  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GENT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Bischoffsheimlaan 33  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

P.H.  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Marijn Serneels  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Antoine Dansaertstraat 92  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                   Het beroep, ingesteld op 13 mei 2022, strekt tot de  
nietigverklaring van:

“1. Het besluit van de gemeenteraad van de Stad Gent van 22 november 2021 houdende vaststelling van het Wijkmobiliteitsplan Dampoort/Oud-Gentbrugge; [...]

En bij samenhang:

2. Het besluit van 9 maart 2022 van de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen in haar hoedanigheid als toezichthoudende overheid overeenkomstig de instructies van de Vlaamse Regering, zoals bedoeld in artikel 326, 3° Decreet Lokaal Bestuur, waarbij de klacht ingediend in het kader van het administratief toezicht zoals bedoeld in artikel 332 Decreet Lokaal Bestuur wordt afgewezen [hierna: het gouverneursbesluit].”

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 259.385 van 3 april 2024 wordt het beroep verworpen in de mate dat het gericht is tegen het gouverneursbesluit, wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid belast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

P.H. heeft op 11 juni 2024 een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 3 juli 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

De verwerende partij heeft een tweede aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Kris Wauters, Dominique Blommaert en Nikita Colpaert, die *loco* advocaat Günther L’Heureux verschijnt, verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet, die verschijnen voor de verwerende partij en advocaat Marijn Serneels, die verschijnt voor de tussenkomen de partij, 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. Verzoekende partijen zijn handelaars die bijna allen gevestigd zijn in de wijken Gent-Dampoort, Gentbrugge en Sint-Amandsberg te Gent.

4. De gemeenteraad heeft in zitting van 29 september 2015 het mobiliteitsplan Gent definitief vastgesteld:

“Voorliggend mobiliteitsplan heeft tot ambitie om het strategische kader uit te zetten voor alle latere verdere verfijningen op vlak van thema’s maar ook op het vlak van gebiedsgerichte mobiliteitsaanpak. Daartoe zullen vanaf de 2de helft van 2016 gebiedsgebonden verkeerstructuurschetsen worden opgemaakt die zich op een operationeler niveau zullen bevinden. Basis voor de afbakening van de gebieden zijn de 21 Gentse wijken waarrond reeds een gebiedsgerichte aanpak bestaat. Ook het bestuursakkoord maakt gewag van de opmaak van zogenaamde ‘wijkontwikkelingsplannen’ en de ‘wijk van de maand’ aanpak leent er zich ook toe om dit planningsniveau ook op het vlak van mobiliteit te gaan invullen.”

5. Op 10 oktober 2019 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de organisatie door de stad Gent goed van een informatie- en participatiemoment over het verkeersplan voor de wijk Oud-

Gentbrugge (op 2 december) en over het verkeersplan voor de wijk Dampoort (op 9 december).

Deze beslissing wordt – wat de wijk Gentbrugge betreft – als volgt gemotiveerd:

“Het stadsbestuur besloot om in de deelgemeenten de leefkwaliteit te verbeteren door verkeersplannen uit te werken en in te voeren. Daarbij zetten we maximaal in op participatie.

Het eerste verkeersplan wordt gemaakt voor de wijken Oud-Gentbrugge en Dampoort.

Om inwoners, handelaars en andere *stakeholders* zo goed mogelijk te informeren over de verkeersplannen in de wijk Oud-Gentbrugge, organiseren het Mobiliteitsbedrijf en [de] dienst Beleidsparticipatie een ‘verkeersmarkt’. Doel van dit moment is om aan de betrokkenen zo goed mogelijk mee te geven wat de doelstellingen van een verkeersplan zijn en om hen input te laten geven die later gebruikt zal worden bij het uitwerken van de scenario’s van de verkeersplannen.

Hun vragen kunnen daar beantwoord worden.

Alle bewoners in het gebied waarvoor een verkeersplan wordt uitgewerkt, ontvangen een uitnodiging voor het informatiemoment. Ook wie niet in de buurt woont en geïnteresseerd is, is welkom.

Het informatiemoment vindt plaats op 2 december 2019 van 16 uur tot 20 uur in Bedrijvencentrum De Punt.”

Voor de wijk Dampoort is de motivering gelijkkluidend.

6. Op 18 juni 2020 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de projectfiche na onderzoeksfase ‘Opmaak Wijkmobiliteitsplan Dampoort/Oud-Gentbrugge’ goed.

Die beslissing wordt als volgt geduid:

“Het wijkmobiliteitsplan doet uitspraken over hoe we ons verplaatsen in de wijk Dampoort / Oud-Gentbrugge. In het wijkmobiliteitsplan worden de algemene ambities uit het Mobiliteitsplan Gent vertaald naar het niveau van het deelgebied. Het wijkmobiliteitsplan doet voorstellen naar aanpassingen van dit netwerk/structuur en concrete acties om tot realisaties op het terrein te komen.

[...]

Het wijkmobiliteitsplan moet een bijdrage leveren aan het realiseren van enkele algemene doelstellingen voor de mobiliteit in Gent :

- 1) Het gebruik van duurzame vervoer *modi* verhogen.
- 2) Vlotte, veilige en aangename (selectieve) bereikbaarheid garanderen.
- 3) Leefkwaliteit verhogen.

Hoe deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden zal afhangen van de specifieke context en/of aanleiding van de wijk. De specifieke doelstellingen voor het wijkmobiliteitsplan Dampoort / Oud-Gentbrugge kunnen dus verschillen van de specifieke doelstellingen van een andere wijk.

De goedkeuring van de projectfiche na onderzoeksfase impliceert een goedkeuring voor de verdere uitwerking van het project, nl. om tegen 31/12/2020 een projectfiche na ontwerpfasen op te maken en tegen 31/03/2021 een projectfiche na uitvoeringsfase.”

In de – goedgekeurde – projectfiche wordt de volgende gefaseerde aanpak vooropgesteld:

“In de 1e fase wordt de verkeerssituatie en de wensen in de wijk geïnventariseerd.

Er [worden] data verzameld: ongevallencijfers, verplaatsingsonderzoek, snelheidscijfers, ... En er worden signalen van wijkgebruikers verzameld, o.a. via een wijkmobiliteitsmarkt en een doelgroepentraject. Uit deze signalen worden de belangrijkste knelpunten voor de wijk gedistilleerd zodat hiervoor wijkspecifieke doelstellingen kunnen vastgelegd worden.

In een 2e fase worden één of meerdere scenario's uitgewerkt die een antwoord kunnen bieden op de wijkspecifieke doelstellingen. Het draagvlak voor deze scenario's wordt afgetoetst op een 2<sup>e</sup> wijkmobiliteitsmarkt.

In een 3e fase wordt een (bijgestuurd) scenario gekozen en onderbouwd door een kwalitatieve motivatie.

De 4e fase omvat de opmaak van een actielijst om tot een realisatie op het terrein te komen. Per actie wordt een initiatiefnemer aangeduid.

De laatste (5de) fase volgt nadat acties op het terrein uitgevoerd zijn. De effecten van de acties worden op een kwalitatieve en kwantitatieve manier geëvalueerd.”

7. Na het doorlopen van de eerste fase wordt een inventarisatienota opgesteld, met een olijsting van knelpunten, kansen en doelstellingen. Het document sluit af met 21 wijkspecifieke doelstellingen.

8. Eind november 2020 verspreidt de stad Gent brochures voor het “wijkmobiliteitsplan Dampoortwijk [...]” en voor het “wijkmobiliteitsplan [...] Oud Gentbrugge”, en dit onder de titel “ontdek de scenario's #alsgetmijvraagt ... zeg ik mijn gedacht”,

Daarin wordt onder meer het volgende vermeld :

“Voor de Dampoortwijk en Oud-Gentbrugge selecteerden we 20 knelpunten uit. Dat zijn de plekken die jullie signaleerden én die een invloed hebben op de verkeerscirculatie in jullie wijk. Die plekken willen wij aanpakken. Er is meer dan één manier om dit te doen. Daarom volgen er drie mogelijke scenario's per wijk.”

De brochure lijst vervolgens “20 plekken om aan te pakken” op, en bevat een beschrijving van de mogelijke scenario's.

9. De brochure vermeldt dat het tot 6 december 2020 – de dag waarop een tweede mobiliteitsmarkt wordt georganiseerd – mogelijk is om te reageren. De termijn om te reageren wordt uiteindelijk verlengd tot 20 december 2020.

10. Wat betreft het vervolgtraject vermeldt de brochure dat een beslissing over het definitieve wijkmobiliteitsplan zal worden genomen in het voorjaar van 2021. De uitvoering ervan (met plaatsing van verkeersborden, aanpassing van de rijrichtingen en bijstelling van de verkeerslichten) wordt vooropgesteld voor het voorjaar 2022.

11. Op 22 november 2021 keurt de gemeenteraad van de stad Gent het wijkmobiliteitsplan Dampoort/Oud-Gentbrugge met motivatienota goed.

Het plan zelf is als volgt:



opgevraagd. De stad Gent neemt regelmatig standpunt in en maakt de gevraagde documenten over.

13. Er vindt ook een overleg plaats tussen enkele vertegenwoordigers van de verzoekende partijen en vertegenwoordigers van de stad Gent.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

###### *Standpunt van de partijen*

14. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 4, artikel 6, punten 3, 4 en 8 en artikel 7 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: het Verdrag van Aarhus), van artikel 2, § 1, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur) en van de artikelen 11, 12 en 31 van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ (hierna: het decreet basisbereikbaarheid), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

15.1. In een eerste onderdeel betogen de verzoekende partijen dat het decreet basisbereikbaarheid de gemeenten verplicht een mobiliteitsplan op te stellen voor een deel of het geheel van haar grondgebied en dat dit decreet meerdere vereisten stelt voor het opstellen van een lokaal mobiliteitsplan.

Volgens de verzoekende partijen heeft het bestreden mobiliteitsplan het decreet basisbereikbaarheid niet als grondslag. Ook inhoudelijk beantwoordt het niet aan de vereisten van het decreet basisbereikbaarheid, vermits het geen strategische visie, operationele beleidsdoelstellingen of een actieplan bevat.

15.2. In een tweede onderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat enkel over een voorlopig ontwerp van wijkmobiliteitsplan een bevraging werd gehouden. Na het vaststellen van het definitief ontwerp van het wijkmobiliteitsplan door het college van burgemeester en schepenen heeft er echter geen openbaar onderzoek of enige participatie meer plaatsgevonden. Dit is in strijd met artikel 31, § 3, van het decreet basisbereikbaarheid en artikel 7 van het Verdrag van Aarhus op grond waarvan “inspraak voor het publiek” moet worden voorzien gedurende de voorbereiding van plannen betreffende het milieu en dit binnen een transparant en eerlijk kader, *in casu* via een openbaar onderzoek.

Zij wijzen er op dat ingevolge artikel 2, § 1, van het decreet lokaal bestuur de gemeenten “een burgersnabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden” verzekeren en “de inwoners zo veel mogelijk” betrekken bij het beleid.

Ook artikel 31, § 3, van het decreet basisbereikbaarheid bepaalt dat, als er geen regels worden vastgesteld voor de participatie, het college van burgemeester en schepenen het voorlopige ontwerp van lokaal mobiliteitsplan minstens aan een openbaar onderzoek onderwerpt.

Bovendien vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat de beslissende overheid volledig wordt ingelicht over de gegevens die een invloed kunnen hebben op de beslissing, en moet zij de meest recente en accurate gegevens in aanmerking nemen.

Volgens de verzoekende partijen vloeit uit deze bepalingen voort dat er minstens een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd over het finale ontwerp van het lokaal mobiliteitsplan.

16.1.1. In haar memorie van antwoord is de verwerende partij in eerste instantie van oordeel dat het decreet basisbereikbaarheid niet van toepassing is aangezien de stad Gent reeds een ‘lokaal mobiliteitsplan’ voor haar hele

grondgebied aangenomen heeft dat kadert in het mobiliteitsdecreet dat door het decreet basisbereikbaarheid is opgeheven. Krachtens artikel 69 van het decreet basisbereikbaarheid wordt dit mobiliteitsplan gelijkgesteld met de lokale mobiliteitsplannen die op basis van het decreet basisbereikbaarheid worden aangenomen.

Het wijkmobiliteitsplan kadert in de algemene ambities van het mobiliteitsplan Gent, die worden vertaald naar de deelgebieden. Het decreet basisbereikbaarheid voorziet niet in een decretaal kader voor mobiliteitsplannen op ‘wijkniveau’, die algemene ambities uit het lokaal mobiliteitsplan op nog kleinere schaal vertalen naar deelgebieden. Aangezien er voor wijkmobiliteitsplannen geen decretaal kader bestaat, is het decreet basisbereikbaarheid voor de aannahme van wijkmobiliteitsplannen niet van toepassing en kan dit decreet niet als grondslag voor het bestreden besluit dienen.

In ieder geval volstaat artikel 2 van het decreet lokaal bestuur als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit. Er rust op de verwerende partij niet de verplichting om alle beleidsplannen die betrekking hebben op mobiliteit, aan te nemen op grond van het decreet basisbereikbaarheid. In ieder geval bevat dit decreet zulke verplichting niet. Niets houdt de stad Gent tegen om een beleidsplan aan te nemen op grond van de ene dan wel de andere wettelijke grondslag, wanneer beide grondslagen voor de aannahme van dat plan kunnen volstaan.

16.1.2. Indien het decreet basisbereikbaarheid wél toepasselijk zou worden geacht, wijst de verwerende partij erop dat de toepasselijkheid van dit decreet niet expliciet werd uitgesloten. De verwerende partij ziet ook niet in waarom het bestreden besluit strijdig zou zijn met artikel 11, § 2, van het decreet basisbereikbaarheid.

16.2.1. Met betrekking tot het tweede onderdeel werpt de verwerende partij vooreerst op dat de kritiek onontvankelijk is in de mate dat een schending van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus wordt opgeworpen omdat niet wordt uiteengezet waarom deze bepaling is geschonden.

16.2.2. Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus heeft volgens de verwerende partij dan weer geen rechtstreekse werking, vermits daarvoor nog nadere uitwerking door de overheid vereist is. Daarnaast argumenteert de verwerende partij dat de bestreden beslissing niet kan worden gekwalificeerd als een ‘plan of programma’ in de zin van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, nu niet aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.

Voor zover de Raad van State van oordeel zou zijn dat de verzoekende partijen zich wel degelijk op artikel 7 van het Verdrag van Aarhus kunnen beroepen, merkt de verwerende partij op dat hieruit enkel en alleen een bepaalde verbintenis volgt om te voorzien in participatiemogelijkheden gedurende de ‘voorbereiding’ van zulk plan, programma of beleid. Er valt niet in te zien, en de verzoekende partijen tonen ook niet aan, waarom uit artikel 7 van het Verdrag van Aarhus de verplichting zou voortvloeien om het (ontwerp van) wijkmobiliteitsplan zelf aan een ‘openbaar onderzoek’ te onderwerpen, alvorens het wordt goedgekeurd. Evenmin verduidelijken zij of tonen zij aan wat er dan precies onder de organisatie van zulk openbaar onderzoek dient te worden verstaan. De verwerende partij licht vervolgens toe dat zij in voldoende inspraakmogelijkheden heeft voorzien alvorens zij het bestreden besluit heeft genomen (via het organiseren van infomarkten, het verspreiden van flyers,...).

16.2.3. Vermits het decreet basisbereikbaarheid volgens de verwerende partij niet van toepassing is, kunnen de verzoekende partijen zich niet nuttig op artikel 31, § 3, van dit decreet beroepen.

Maar zelfs indien zou worden geoordeeld dat het decreet basisbereikbaarheid van toepassing is, blijkt niet dat artikel 31, § 3, van dit decreet is geschonden. In de eerste plaats gaan de verzoekende partijen eraan voorbij dat de verwerende partij wel degelijk een participatietraject heeft vastgesteld. Niet vereist is dat een voorlopig ontwerp van mobiliteitsplan ook nog aan een openbaar onderzoek moet worden onderworpen, wanneer tijdens de totstandkoming van het mobiliteitsplan reeds zeer ruime inspraakmogelijkheden werden geboden.

16.2.4. Volgens de verwerende partij tonen de verzoekende partijen ook niet aan dat uit artikel 2, § 1, van het decreet lokaal bestuur en het zorgvuldigheidsbeginsel de verplichting zou voortvloeien om een voorlopig ontwerp van mobiliteitsplan aan een openbaar onderzoek te onderwerpen.

### *Beoordeling*

#### *Betreffende het eerste middelonderdeel*

17. Het eerste middelonderdeel bekritiseert in essentie dat het bestreden wijkmobiliteitsplan niet voldoet aan het decreet basisbereikbaarheid.

18. Het bestreden gemeenteraadsbesluit geeft zelf aan dat de rechtsgrond ervan te vinden is in de artikelen 2 en 40, § 1, van het decreet lokaal bestuur.

Artikel 2 van het decreet lokaal bestuur betreft een algemene bepaling en stelt in § 2 onder meer dat de gemeenten overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd zijn voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang.

Artikel 40, § 1, van het decreet lokaal bestuur bepaalt in zijn toepasselijke versie:

“Onder voorbehoud van andere wettelijke of decretale bepalingen, beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, vermeld in artikel 2.”

Wettelijke en decretale bepalingen kunnen de “volheid van bevoegdheid” ten aanzien van aangelegenheden van gemeentelijk belang bijgevolg beperken.

19. Het decreet basisbereikbaarheid bevat een decretale regeling met betrekking tot de opmaak van mobiliteitsplannen.

Overeenkomstig artikel 2, 15°, van het decreet basisbereikbaarheid is een mobiliteitsplan een plan als vermeld in artikel 11.

Artikel 11 van het decreet basisbereikbaarheid luidt:

“§ 1. Een regionaal of lokaal mobiliteitsplan vormt de basis voor het mobiliteitsbeleid. Het voldoet inhoudelijk aan de doelstellingen, vermeld in artikel 4, en is afgestemd op de Vlaamse Mobiliteitsvisie. Het beoogt samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen over personenmobiliteit en goederenvervoer met betrokkenheid van de aanverwante beleidsdomeinen. Het is realisatiegericht.

§ 2. Een mobiliteitsplan bestaat uit:

1° een strategische visie op de gewenste mobiliteitsontwikkeling;

2° operationele beleidsdoelstellingen;

3° een actieplan.

De strategische visie omvat een langetermijnvisie voor de gewenste mobiliteitsontwikkeling. Het mobiliteitsplan heeft een tijdshorizon van tien jaar en een doorkijkperiode van minimum tien en maximum dertig jaar.

De operationele beleidsdoelstellingen omschrijven hoe de gewenste mobiliteitsontwikkeling wordt gerealiseerd en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Het actieplan vertaalt de operationele doelstellingen, omschrijft concrete maatregelen, middelen, verantwoordelijkheden en timing. Het kan thematisch of voor een gebiedsdeel maatregelen omschrijven.

§ 3. Het mobiliteitsplan maakt deel uit van een cyclisch planningsproces.

Dat betekent dat:

1° het door onderzoek onderbouwd wordt;

2° het opgemaakt of herzien wordt met inspraak van de bevolking en via overleg tussen onder meer bestuursniveaus, beleidsdomeinen of diensten en middenveldorganisaties;

3° het doelbereik en de uitvoering ervan gemonitord wordt;

4° het in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode geëvalueerd wordt;

5° het op basis van de tussentijdse evaluatie, vermeld in punt 4°, altijd geheel of gedeeltelijk herzien kan worden volgens de procedure die geldt voor de opmaak en de vaststelling.

De vaststelling van een strategische visie, operationele doelstellingen en een actieplan kan worden gevolgd door de vaststelling van aanvullende operationele doelstellingen en acties, die vervolgens integraal deel uitmaken van het mobiliteitsplan.

De strategische visie kan niet worden opgeheven. Ze kan alleen geheel of gedeeltelijk worden herzien.”

Artikel 4 van het decreet basisbereikbaarheid bepaalt:

“Ter uitvoering van het mobiliteitsbeleid beogen het Vlaamse Gewest, de eronder ressorterende diensten en agentschappen, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut, de volgende doelstellingen:

- 1° vraaggericht investeren in bereikbaarheid;
- 2° vervoersnetwerken klaarmaken voor de toekomst;
- 3° een multimodaal vervoerssysteem uitbouwen waarbij zoveel als mogelijk uitgegaan wordt van het STOP-principe;
- 4° het realiseren van een slachtoffervrij vervoerssysteem;
- 5° verleiden, motiveren, prikkelen tot gedragsverandering;
- 6° Vlaanderen een gangmaker maken in innovatie;
- 7° basisbereikbaarheid regionaal en integraal aanpakken;
- 8° zorgen voor een vlotte doorstroming van elke vervoersmodus.

Het mobiliteitsbeleid voert het Europees Klimaat- en Energiepakket 2021-2030 zoals aangenomen door de Europese Raad op 23 en 24 oktober 2014 uit. Het mobiliteitsbeleid stelt concrete doelstellingen en maatregelen voor om de vergroening en verduurzaming in de mobiliteit en de verbetering van de luchtkwaliteit ten gevolge van het transport te realiseren.

Het Vlaamse verkeersveiligheidsbeleid investeert in de veiligheid en de kwaliteit van de wegen en hun aanhorigheden, met het STOP-principe als uitgangspunt.”

Artikel 12, § 2, van het decreet basisbereikbaarheid bepaalt:

“Er kan ook een lokaal mobiliteitsplan worden opgemaakt, voor een deel of het geheel van het grondgebied van een of meer gemeenten.

De mobiliteitsplanning op het niveau van één gemeente of meerdere gemeenten omvat het opstellen van een lokaal mobiliteitsplan, dat bepalingen kan bevatten op intergemeentelijk en op gemeentelijk niveau.”

20. Artikel 11, § 3, tweede lid, van het decreet basisbereikbaarheid bepaalt uitdrukkelijk dat de vaststelling van een mobiliteitsplan (verwezen wordt naar een strategische visie, operationele doelstellingen en een actieplan) “kan worden gevolgd door de vaststelling van aanvullende operationele doelstellingen en acties, die vervolgens integraal deel uitmaken van het mobiliteitsplan”.

De parlementaire voorbereiding bevat ter zake de volgende toelichting:

“De opmaak van een lokaal mobiliteitsplan is facultatief en berust op de vrijwillige keuze van de desbetreffende gemeente(n). Wel wordt er, als er gekozen wordt een plan op te maken, een helder en licht decretaal kader voorzien.

Zodoende wordt verzekerd dat elk lokaal mobiliteitsplan consistent is met het gewestelijk en regionaal mobiliteitsplan. Het komt bovendien de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede dat deze lokale mobiliteitsplannen en het juridisch statuut ervan op een uniforme wijze worden geregeld. [...]

Het decretale planstelsel wordt evenwel niet zwaar uitgebouwd. Ze verschilt in dit opzicht ook van de gewestelijke en regionale mobiliteitsplanning.

Door de decretale planprocedure enkel op hoofdlijnen uit te tekenen, blijft er ook voldoende ruimte om – indien gewenst – verder te blijven werken met de overlegmodellen en evaluatiemechanismen die werden ontwikkeld en kan de gemeentelijke autonomie blijven spelen.”  
(*Parl. St.* VI. Parl. 2018-19, nr. 1805/1,41).

21. Er wordt niet betwist dat de stad Gent onder gelding van het toentertijd toepasselijke mobiliteitsdecreet een mobiliteitsplan heeft opgemaakt dat van toepassing is op het volledige grondgebied van de stad.

Artikel 69 van het decreet basisbereikbaarheid bepaalt dat de gemeentelijke mobiliteitsplannen die tot stand zijn gekomen in het kader van de regeling van het mobiliteitsdecreet worden gelijkgesteld met de lokale mobiliteitsplannen die opgemaakt zijn op basis van dit decreet.

22. Blijkens het bestreden gemeenteraadsbesluit worden in het wijkmobiliteitsplan de algemene ambities uit het mobiliteitsplan Gent vertaald naar het niveau van het deelgebied:

“Het wijkmobiliteitsplan Dampoort – Oud Gentbrugge doet uitspraken over hoe we ons verplaatsen in de wijk. In het wijkmobiliteitsplan worden de algemene ambities uit het Mobiliteitsplan Gent vertaald naar het niveau van het deelgebied. Het wijkmobiliteitsplan doet voorstellen naar aanpassingen van dit netwerk/structuur en concrete acties om tot realisaties op het terrein te komen.

Het wijkmobiliteitsplan moet een bijdrage leveren aan het realiseren van enkele algemene doelstellingen voor de mobiliteit in Gent:

- 1) Het gebruik van duurzame vervoer*modi* verhogen.
- 2) Vlotte, veilige en aangename (selectieve) bereikbaarheid garanderen.
- 3) Leefkwaliteit verhogen.

Deze algemene doelstellingen werden na een participatietraject en het verzamelen van mobiliteitsdata uit de wijk vertaald naar wijkspecifieke doelstellingen (inventarisatie - fase I). In fase II worden antwoorden op deze wijkspecifieke doelstellingen geformuleerd door circulatiewijzigingen voor te stellen. Deze circulatiewijzigingen werden onder de vorm van verschillende scenario's ook binnen een participatietraject besproken in de wijk. Na het raadplegen van de reacties uit het participatietraject en verder mobiliteitsonderzoek werd uiteindelijk een finaal circulatievoorstel (plan + motivatienota) opgemaakt.”

23. Het bestreden wijkmobiliteitsplan dient zich dan ook aan als een verdere concretisering van het mobiliteitsplan Gent met “aanvullende operationele doelstellingen en acties” in de zin van artikel 11, § 3, tweede lid, van het decreet basisbereikbaarheid.

De loutere omstandigheid dat in het motiverend gedeelte enkel naar het decreet lokaal bestuur wordt verwezen, en niet naar het decreet basisbereikbaarheid, maakt dit besluit niet onwettig. Ook het gegeven dat de verwerende partij in hoofdde de toepasselijkheid van het decreet basisbereikbaarheid betwist, doet niet anders besluiten.

24. Het standpunt van de verzoekende partijen dat het mobiliteitsplan te dezen “geen strategische visie [bevat], geen operationele doelstellingen en geen actieplan” en dat dit een schending van artikel 11, § 2, van het decreet basisbereikbaarheid met zich meebrengt, treedt de Raad van State niet bij.

De verzoekende partijen gaan er immers aan voorbij dat het bestreden wijkmobiliteitsplan een verdere uitwerking beoogt van het reeds vastgestelde mobiliteitsplan van de stad Gent.

Dit blijkt zowel uit de motivering van het bestreden besluit – een vertaling van de algemene ambities uit het mobiliteitsplan Gent naar het niveau van het deelgebied –, als uit de genomen maatregelen “aangaande de rijrichting van nader bepaalde (gedeelten) van de in de betrokken wijk gelegen wegen, evenals

aangaande een aantal infrastructurele ingrepen zoals een wegonderbreking” (tussenarrest nr. 259.385 van 3 april 2024, randnr. 18).

Overigens bevat het bestreden besluit wel degelijk een aantal autonome strategische doelstellingen, namelijk de verhoging van het gebruik van duurzame vervoer*modi*, het garanderen van een vlotte, veilige en aangename (selectieve) bereikbaarheid, en het verhogen van de leefkwaliteit.

25. Ook het standpunt van de verzoekende partijen in hun aanvullende laatste memorie dat de kwalificatie – in het tussenarrest nr. 259.385 van 3 april 2024 – van de bestreden beslissing als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling tot gevolg heeft dat dit besluit “onmogelijk” aanvullende operationele doelstellingen of acties kan bevatten, wordt niet bijgetreden.

Het is niet omdat een beslissing gekwalificeerd wordt als een administratieve rechtshandeling, dat daarmee geen aanvullende operationele doelstellingen en acties kunnen worden beoogd.

26. Dat het decreet basisbereikbaarheid geen specifiek decretaal kader uitwerkt voor “mobiliteitsplannen op wijkniveau” doet niet anders besluiten.

Het decreet maakt immers geen onderscheid tussen, enerzijds, een lokaal mobiliteitsplan voor een deel van het grondgebied van de gemeente – waarop het decreet basisbereikbaarheid van toepassing is – en, anderzijds, de zogenaamde “mobiliteitsplannen op wijkniveau” waarop het decreet basisbereikbaarheid volgens de verwerende partij dan niet van toepassing zou zijn.

Overigens beoogde de decreetgever uitdrukkelijk “de decretale planprocedure enkel op hoofdlijnen uit te tekenen” en binnen dit decretaal kader “voldoende ruimte” te laten voor de gemeentelijke autonomie.

27. De omstandigheid dat er reeds een lokaal mobiliteitsplan voor geheel het grondgebied van Gent bestaat, staat er ten slotte niet aan in de weg dat

vervolgens ook nog een of meerdere lokale mobiliteitsplannen voor slechts een deel van het grondgebied van de stad worden opgemaakt. Dat is des te meer het geval nu artikel 11, § 3, tweede lid, van het decreet basisbereikbaarheid uitdrukkelijk bepaalt dat een mobiliteitsplan “kan worden gevolgd door de vaststelling van aanvullende operationele doelstellingen en acties, die vervolgens integraal deel uitmaken van het mobiliteitsplan”.

De verwerende partij, die de toepasselijkheid van het decreet basisbereikbaarheid in hoofddorde afwijst en de juridische grond voor de bestreden beslissing meent te kunnen vinden in de algemene bevoegdheid van de gemeenten voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, overtuigt er niet van dat “zo’n detailuitwerking op wijkniveau” niet in aanmerking kan komen als “vaststelling van aanvullende operationele doelstellingen en acties” en geheel buiten het bereik van de decretale regeling inzake (lokale) mobiliteitsplannen moet blijven.

28. Het eerste middelonderdeel is bijgevolg ongegrond.

#### *Tweede middelonderdeel*

29. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op artikel 4 van het Verdrag van Aarhus, nu in het verzoekschrift niet wordt uiteengezet op welke wijze deze bepaling wordt geschonden. Bovendien beweren de verzoekende partijen niet dat zij ooit inzage in een document, of een afschrift ervan, hebben gevraagd of dat zij een verzoek om milieu-informatie aan een bevoegde overheidsinstantie hebben gericht, noch dat hen een dergelijk verzoek werd geweigerd.

30.1. Artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus schrijft voor dat de verdragsluitende partijen voorzien in “vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden”.

Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

“Elke partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma’s betreffende het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6, leden derde, vierde en achtste lid toegepast. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. Voor zover passend spant elke partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betreffende het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak.”

30.2. Artikel 2, § 1, van het decreet lokaal bestuur bepaalt dat de gemeenten “beogen om op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers” en “een burgersnabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden [verzekeren]”. Het gaat om een algemene beginselbepaling, zoals ook blijkt uit de parlementaire voorbereiding:

“In de eerste paragraaf wordt een aantal gezamenlijke doelstellingen van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaald, namelijk het duurzaam bijdragen aan het welzijn van de burgers en het verzekeren van een burgersnabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden. Deze bepaling bevat een opdracht- of intentieverklaring. Het is evenwel niet de bedoeling dat deze bepaling subjectieve rechten zou doen ontstaan in hoofde van de burgers die onder de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ressorteren.” (*Parl. St. VI. Parl., 2017-18, nr. 1353/1, 56*)

Artikel 31, § 3, van het decreet basisbereikbaarheid luidt:

“§ 3. Op lokaal niveau bepaalt het college van burgemeester en schepenen de participatie. In voorkomend geval kunnen betrokken colleges van burgemeester en schepenen samen het participatietraject vaststellen. Als daartoe wordt besloten in het kader van participatie, kunnen de vergaderingen van de projectstuurgroep worden opengesteld voor vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de bevolking. Als er geen regels worden vastgesteld voor de participatie, onderwerpt het college van burgemeester en schepenen het voorlopige ontwerp van lokaal mobiliteitsplan minstens aan een openbaar onderzoek. De Vlaamse Regering kan de minimale regels bepalen voor het participatietraject, vermeld in het eerste lid.”

De parlementaire voorbereiding bevat de volgende toelichting:

“Voor wat betreft de invulling van het participatietraject op lokaal niveau, speelt de gemeentelijke autonomie. Daardoor kunnen de participatievormen beter worden afgestemd op de plaatselijke mobiliteitsproblemen en de daarbij betrokken doelgroepen. Ook participatie via overleggroepen en wijkraden is denkbaar. Echter, als geen regels worden vastgesteld voor de participatie van de bevolking en de informatievoorziening dient er minstens een openbaar onderzoek plaats te vinden. Deze regeling fungeert als vangnetbepaling.” (Parl. St. VI. Parl. 2018-19, nr. 1805/1, 49).

31. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, blijkt uit de laatstgenoemde bepaling niet dat er een algemeen “regelgevend kader die een procedure voorziet inzake de participatie van de burger bij de totstandkoming van een mobiliteitsplan” moet worden vastgesteld.

Artikel 31, § 3, van het decreet basisbereikbaarheid bepaalt daarentegen uitdrukkelijk dat het college van burgemeester en schepenen voor elk lokaal mobiliteitsplan de participatie bepaalt.

32.1. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent op 18 juni 2020 de “Projectfiche na onderzoeksfase ‘Opmaak Wijkmobiliteitsplan Dampoort/Oud-Gentbrugge’” heeft goedgekeurd. Daarin wordt het verdere participatietraject als volgt omschreven:

“In de 1e fase wordt de verkeerssituatie en de wensen in de wijk geïnventariseerd.

Er [worden] data verzameld: ongevallencijfers, verplaatsingsonderzoek, snelheidscijfers, ... En er worden signalen van wijkgebruikers verzameld, o.a. via een wijkmobiliteitsmarkt en een doelgroepentraject. Uit deze signalen worden de belangrijkste knelpunten voor de wijk gedistilleerd zodat hiervoor wijkspecifieke doelstellingen kunnen vastgelegd worden.

In een 2e fase worden één of meerdere scenario's uitgewerkt die een antwoord kunnen bieden op de wijkspecifieke doelstellingen. Het draagvlak voor deze scenario's wordt afgetoetst op een 2e wijkmobiliteitsmarkt.

In een 3e fase wordt een (bijgestuurd) scenario gekozen en onderbouwd door een kwalitatieve motivatie.

De 4e fase omvat de opmaak van een actielijst om tot een realisatie op het terrein te komen. Per actie wordt een initiatiefnemer aangeduid.

De laatste (5de) fase volgt nadat acties op het terrein uitgevoerd zijn. De effecten van de acties worden op een kwalitatieve en kwantitatieve manier geëvalueerd.”

32.2 Verder blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent op 10 oktober 2019 de organisatie van een informatie- en participatiemoment over het verkeersplan voor de wijk Oud-Gentbrugge (op 2 december) en over het verkeersplan voor de wijk Dampoort (op 9 december) heeft goedgekeurd.

Eind november 2020 heeft de stad Gent brochures verspreid voor het “wijkmobiliteitsplan Dampoortwijk [...]” en voor het “wijkmobiliteitsplan [...] Oud Gentbrugge”, en dit onder de titel “ontdek de scenario’s #alsgetmijvraagt ... zeg ik mijn gedacht”. Deze brochure lijst “20 plekken om aan te pakken” op en bevat een beschrijving van de mogelijke scenario’s. De brochure vermeldt dat het tot 6 december 2020 – de dag waarop een tweede mobiliteitsmarkt wordt georganiseerd – mogelijk is om te reageren. De termijn om te reageren wordt uiteindelijk verlengd tot 20 december 2020.

De voorziene informatie- en participatiemomenten zijn ook effectief georganiseerd.

32.3. Het geselecteerde scenario blijkt verder rekening te houden met de ontvangen inspraakreacties. In de motivatienota die deel uitmaakt van het bestreden besluit wordt immers aangegeven dat de argumentatie om bepaalde keuzes te maken, met name kan worden gevonden in reacties van actoren uit de wijk (bewoners, ondernemers, ...). Ook uit de bespreking van de verschillende onderdelen van het wijkmobiliteitsplan blijkt dit.

33. Geen van de aangevoerde rechtsregels preciseert de concrete inhoud die te dezen aan het te volgen participatietraject moet worden gegeven. Zo vereisen deze rechtsregels niet dat over het wijkmobiliteitsplan een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd op dezelfde wijze zoals geldt voor bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Uit het voorgaande (zie randnrs. 32.1 en 32.2) is gebleken dat het publiek wel degelijk in staat is geweest om zich op geïnformeerde wijze uit te spreken over de verkeersplannen die geleid hebben tot het bestreden wijkmobiliteitsplan.

Dat de opmerkingen die naar aanleiding van de openbare raadpleging werden geformuleerd, betrekking hadden op verschillende mogelijke scenario's doet ervan blijken dat inspraak mogelijk was op een ogenblik dat alle opties open waren zodat de inspraak op doeltreffende wijze heeft kunnen plaatsvinden.

Bovendien heeft nadien nog een overleg plaatsgevonden tussen enkele vertegenwoordigers van de verzoekende partijen en vertegenwoordigers van de stad Gent.

34. In de mate dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord nog doen gelden dat “[z]ogenaamde *ad hoc* participatietrajecten [...] de overheid te veel discretie [laten] over de manier waarop dit wordt georganiseerd en de mate waarin die overheid effectief rekening houdt met bezwaren of de wijze waarop ze daarmee moet omgaan” geven zij hun persoonlijke mening over deze participatievorm, maar tonen zij geen onwettigheid aan.

35. De conclusie is dat verzoekers er niet van overtuigen dat de aangevoerde rechtsregels geschonden zijn.

36. Het tweede middelonderdeel is minstens ongegrond.

#### *B. Het tweede middel*

37. Het tweede middel is uitsluitend gericht tegen het gouverneursbesluit.

Vermits het beroep tegen dit besluit bij tussenarrest nr. 259.385 van 3 april 2024 als onontvankelijk werd afgewezen, dient dit middel niet nader te worden onderzocht.

#### *V. Betreffende het verzoek tot tussenkomst*

38. Het verzoekschrift tot tussenkomst voert een nieuw middel aan.

Ingeroepen wordt dat het niet aan de gemeenteraad, maar aan het college van burgemeester en schepenen toekomt om het bestreden besluit goed te keuren.

39. Artikel 21*bis*, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat een tussenkomende partij geen nieuwe middelen kan aanvoeren.

40. Het in het verzoekschrift tot tussenkomst ingeroepen enig middel is dan ook onontvankelijk. De Raad van State ziet ook geen reden om het middel ambtshalve op te werpen.

#### *VI. Besluit*

41. Daar geen van de aangevoerde middelen kan worden aangenomen, dient het beroep hoe dan ook te worden verworpen.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State verworpt het beroep.**

**2. De verzoekende partijen worden, elk voor een achtste, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1600 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien januari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Jan Clement,      | kamervoorzitter, |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| David D’Hooghe,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Jan Clement**