

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.502 van 5 juni 2025
in de zaak A. 240.087/VII-42.210**

In zake : de STAD HERK-DE-STAD
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joris Claes
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 8580 Avelgem
 Leopoldstraat 63
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de VZW NATUURPUNT BEHEER, Vereniging voor
 Natuurbeheer en Landschapszorg in Vlaanderen
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter De Smedt en Fien De Corte
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 september 2023, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van het Agentschap voor Natuur en Bos van
12 mei 2023 “tot goedkeuring van de toegankelijkheidsregeling voor het

natuurgebied Schulensbroek, gelegen op het grondgebied van de steden Halen en Herk-de-Stad en de gemeente Lummen”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Met een verzoekschrift van 7 december 2023 heeft de vzw Natuurpunt Beheer, Vereniging voor Natuurbeheer en Landschapszorg in Vlaanderen gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 6 juni 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die *loco* advocaten Joris Claes en Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Stijn Vandamme, die *loco* advocaten Peter De Smedt en Fien De Corte verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Tussenkoms

3. De vzw Natuurpunt Beheer, Vereniging voor Natuurbeheer en Landschapszorg in Vlaanderen heeft belang bij de uitkomst van het beroep. Bijgevolg moet het verzoek tot tussenkoms worden ingewilligd.

IV. Feiten

4.1. De vzw Natuurpunt Beheer is beheerder van het natuurgebied ‘Schulensbroek’, gelegen op het grondgebied van de gemeente Lummen en de steden Halen en Herk-de-Stad.

4.2. Het gebied maakt deel uit van Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Een groot deel van het gebied is tevens aangeduid als Habitat- en Vogelrichtlijngebied.

Doorheen het gebied lopen meerdere gemeentewegen, voorheen buurtwegen.

4.3. Op 29 april 2022 dient de vzw Natuurpunt Beheer bij het Agentschap voor Natuur en Bos een ontwerp van toegankelijkheidsregeling voor het natuurgebied in.

4.4. Over het ontwerp wordt het advies ingewonnen van het college van burgemeester en schepenen van de betrokken steden en gemeente.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Herk-de-Stad brengt op 4 juli 2022 een ongunstig advies uit over het ontwerp:

“- het nieuwe plan houdt geen rekening met de atlas der buurtwegen, zoals daar ter plaatse gelegen zijn meer bepaald de chemin n°22 en de sentier 52bis, noch werden de chemins nr. 19 en 41 ingetekend;
 - het voorgestelde plan gaat uit van een brug over de Herk op een plaats waar deze niet aanwezig is en waarvan de aanleg vanuit de beginselen behoorlijk bestuur ter discussie kan gesteld worden, duurzaamheidsoverwegingen, het zuinigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel beletten een investering in een bijkomende brug over de Herk gelet op twee nabij gelegen bruggen aansluitend op bovenvermelde sentier nr. 52bis /chemin nr. 22;
 - de beslissing van het college van 3/7/2017 waarbij de vrienden van het schulensbroek zelf een voorstel formuleerden maar waarbij de gemeente liever de rechtsomvariant op pad 2 verkoos; het daaropvolgende compromis met natuurland van 9/4 en 23/4/2018 waarbij het thans ingetekende pad door Herk-de-Stad werd aanvaard gezien de intentie dit pad te versterken met een fietspad; dat deze compromis evenwel niet meer relevant is gezien de piste van het natuurfietspad (dat gekoppeld werd aan het nieuwe wandelpad en dat de reden was om niet op meer nabije afstand voor Donk wandelpaden te voorzien, lees terug open te stellen) niet kon gerealiseerd worden.”

4.5. Er wordt een publieke consultatieronde georganiseerd van 15 juli 2022 tot 14 augustus 2022. Er worden drie bezwaarschriften ingediend.

4.6. In het verslag van de consultatie- en adviesronde wordt het ongunstig advies van de stad Herk-de-Stad als volgt beantwoord:

“° De buurtwegen (chemin en sentier) waarvan sprake zijn niet expliciet opgenomen in de TR omdat deze geen deel uitmaken van de wandelpaden van het natuurgebied. De TR doet echter geen afbreuk aan het statuut en de toegankelijkheid van deze wegen (hiervoor is trouwens een aparte procedure voorzien).

De vraag tot een verbinding van de deelgemeente Donk en stad Halen met het bezoekerscentrum Schulensmeer via een wandelpad, heeft geleid tot de aangeduide wandelverbinding aan de westzijde. De ligging ervan is ingegeven door de kwetsbare Europees beschermde natuurwaarden (broedgebied weidevogels) in het natuurgebied die een meer oostelijke centrale doorgang onmogelijk maken (cfr advies ANB & overlegtraject hierrond).

° De vraag tot aanduiding van de parking aan de Beckersvaart, die al aanwezig is, lijkt ons terecht. We nemen deze dan ook op.

--> De kaart wordt in die zin aangepast.”

4.7. Met het thans bestreden besluit van 12 mei 2023 keurt het Agentschap voor Natuur en Bos het aangepaste ontwerp van toegankelijkheidsregeling voor het natuurgebied Schulensbroek goed.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang van de verzoekende partij

5. De tussenkomende partij werpt op dat de bestreden beslissing de verzoekende partij niet benadeelt. De eventuele ontbossingen in het betrokken gebied zijn het gevolg van de uitvoering van kapmachtigingen en vloeien dus niet voort uit de bestreden beslissing. Hetzelfde geldt voor het beweerde gebrek aan herwaardering van de buurtwegen aangezien de bestreden beslissing niet raakt aan het statuut van die wegen en het de verzoekende partij vrij staat om de buurtwegen in het natuurreservaat zelf te herwaarderen. Tot slot zou de mogelijkheid dat de verwerende partij na de gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing een nieuwe toegankelijkheidsregeling moet uitwerken, louter neerkomen op een belang dat verbonden is aan het gegrond horen verklaren van een middel.

6. In haar laatste memorie voegt de tussenkomende partij nog toe dat in het verzoekschrift tot nietigverklaring “op geen enkele wijze concreet wordt uiteengezet dat de bestreden toegankelijkheidsregeling het gemeentelijk beleid zal doorkruisen inzake de herwaardering van de trage wegen” en dat de gemeentelijke bevoegdheid om gemeentewegen te herwaarderen “een autonome bevoegdheid [betreft] die losstaat van de opname in een toegankelijkheidsregeling zoals voorzien in het decreet Natuurbehoud en het Toegankelijkheidsbesluit”.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 2, 6°, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ moet onder een gemeenteweg verstaan worden “een openbare weg die onder het rechtstreekse en onmiddellijke beheer van de gemeente valt, ongeacht de eigenaar van de grond”. Tot het beheer van een

gemeenteweg behoren volgens artikel 2, 2°, van hetzelfde decreet “het onderhoud, de vrijwaring van de toegankelijkheid en de verbetering van een gemeenteweg, alsook de nodige maatregelen tot herwaardering van in onbruik geraakte gemeentewegen”.

In het verzoekschrift tot nietigverklaring heeft de verzoekende partij haar belang gestaafd door onder meer te wijzen op haar “duidelijke visie voor de toegankelijkheid van het natuurreserveaat [...], waarbij zij vertrekt van de bestaande buurtwegen” die zij wil “opwaarderen en beter toegankelijk maken als onderdeel van een fijnmazig netwerk”. Er kan aangenomen worden dat de bestreden toegankelijkheidsregeling een weerslag kan hebben op het gebruik van de gemeentewegen die gelegen zijn in het betrokken natuurreserveaat en dat die regeling niet strookt met de beleidsvoornemens van de verzoekende partij omtrent de bestaande gemeentewegen. Aldus raakt de bestreden beslissing aan het gemeentelijk belang.

8. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partij

9. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 41, eerste lid, van de Grondwet, van artikel 12 van het Bosdecreet van 13 juni 1990, van de artikelen 12^{ter}, 12^{quater}, 12^{sexies} tot en met 12^{octies} van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurbehouddecreet), van de artikelen 2, 6°, en 85 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’, van de artikelen 5 tot en met 7, 10, 11/1, 11/4 en 11/5 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2008 ‘betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreserveaten’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2008), van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij vat het enige middel samen als volgt:

“De bestreden [beslissing] schendt de voormelde bepalingen en beginselen, doordat er niet blijkt dat ze gebaseerd is op afdoende en draagkrachtige motieven en genomen met de nodige zorgvuldigheid. Er blijkt immers niet dat de sociale functie (toegankelijkheid) voldoende afgewogen werd ten aanzien van de ecologische functie. Verzoekende partij had daarbij pertinente en duidelijke bezwaren geuit in het kader van reeds bestaande buurtwegen; op deze bezwaren formuleert de bestreden beslissing geenszins een afdoende antwoord. Bovendien schendt de bestreden beslissing de gemeentelijke bevoegdheid inzake gemeentewegen (buurtwegen).”

10. In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat de regelgeving vereist dat de ecologische functie van een natuurgebied wordt afgewogen tegenover de overige functies, waaronder de sociale functie, en dat het in het licht van de laatstgenoemde functie niet valt te verantwoorden dat wandelaars elke toegang tot een waardevol natuurgebied wordt ontzegd. In dit verband wordt benadrukt dat zij doorheen de procedure steeds opnieuw heeft gewezen op de noodzaak van de realisatie van de “*missing link*” voor wandelaars en van de uiterst beperkte impact ervan op weidevogels, gezien de specifieke aard van ‘de Vroente’ als vrijgeweide. Het is overigens noodzakelijk dat dit gebied betreden en begraaasd wordt om de ecologische functie ten volle te kunnen vrijwaren. De bewering dat het door haar gewenste wandelpad dwars door het broedgebied zou lopen, strookt ook niet met de werkelijkheid. Het bevindt zich immers aan de rand van het natuurgebied en zou voor een groot stuk de Herk volgen. De sociale functie op het vlak van toegankelijkheid, recreatie en natuurbeleving werd aldus niet afdoende afgewogen tegenover de ecologische functie van het terrein. Ook op het vlak van erfgoed werd de sociale functie niet afdoende afgewogen, vermits de aanwezigheid van ‘de Vroente’ niet naar waarde werd geschat, net zomin als de aanwezigheid van de archeologische site van het oude kerkhof en de kerk van Donk.

Voorts merkt de verzoekende partij op dat zij niet heeft beweerd dat de kapmachtigingen het voorwerp van de huidige procedure zouden vormen. Er wordt enkel naar verwezen om een en ander in het groter geheel te kaderen. Dit is

relevant om de bedoeling van de verwerende partij te achterhalen.

Tot slot is de juridische fictie dat de buurtwegen nog onder het beheer van de gemeente vallen niet relevant. Het handelen van de verwerende partij is er immers ontegensprekelijk op gericht om het gebruik van de buurtwegen onmogelijk te maken en ze te versperren.

11. De verzoekende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de verschillende functies van het natuurreservaat niet op evenwichtige wijze bij de besluitvorming werden betrokken en dat de buurtwegen in het natuurgebied niet langer toegankelijk zullen zijn.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

12. In het aangevoerde middel wordt niet concreet uiteengezet hoe artikel 12 van het Bosdecreet van 13 juni 1990, de artikelen 12*ter*, 12*quater* en 12*sexies* tot en met 12*octies* van het natuurbehouddecreet en de artikelen 5 tot en met 7, 10, 11/1, 11/4 en 11/5 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2008 door de bestreden beslissing worden miskend. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

Daarentegen kan uit de uiteenzetting van het enige middel op voldoende duidelijke wijze worden afgeleid waarom de bestreden beslissing naar het oordeel van de verzoekende partij de gemeentelijke bevoegdheid inzake gemeentewegen schendt.

B. Gegrondheid van het middel

13. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Zij moeten kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn. Zij moeten de beslissing dus rechtens kunnen dragen en verantwoorden. Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State derhalve onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

14. In haar advies van 4 juli 2022 geeft de verzoekende partij zelf ter overweging:

“Overwegende dat de bijsturing van het besluit van de Minister van 27 maart 2019 en de bijhorende kaart thans een voorwaarde is voor de

toekenning van een subsidie aangevraagd door Natuur en Bos voor de aanleg van een wandelpad en een nieuwe brug over de Herk en dat het bestaande plan dan ook wordt uitgebreid met dit pad, zoals mag blijken uit een mail van Natuur en Bos gericht aan onze diensten op 29 juni '22 met volgende toelichting: 'Als aanvulling op mijn e-mail van gisteren. De reden van wijziging van TR heeft te maken met het ontsluiten van het natuurgebied in de richting van de nabij gelegen dorpskernen nl. Halen en Donk. Door het maken van een verbinding via een wandelbrug over de Herk te leggen wordt het gebied recreatief aantrekkelijker gemaakt en wordt er een nieuw traject toegevoegd aan het bestaande wandelaanbod. Deze info staat niet in de aanvraag, maar er werd door Natuurpunt bij het ANB een subsidieaanvraag ingediend voor de wandelbrug over de Herk. En om in aanmerking te komen voor deze subsidie is één van de voorwaarden dat dit is opgenomen in een goedgekeurd TR. Deze wandelbrug/traject was niet opgenomen in de TR die in 2019 werd goedgekeurd.'

In het advies gaat de verzoekende partij hoofdzakelijk in op de in het natuurgebied aanwezige gemeentewegen. Zij bekritiseert in het bijzonder het ontbreken van *chemin* nr. 22 en *sentier* nr. 52bis op de kaart bij de bestreden beslissing en vraagt om deze gemeentewegen "uitdrukkelijk in te tekenen als wandelwegen".

In het verslag van de consultatie- en adviesronde wordt het advies van de verzoekende partij als volgt beantwoord:

“° De buurtwegen (*chemin* en *sentier*) waarvan sprake zijn niet expliciet opgenomen in de TR omdat deze geen deel uitmaken van de wandelpaden van het natuurgebied. De TR doet echter geen afbreuk aan het statuut en de toegankelijkheid van deze wegen (hiervoor is trouwens een aparte procedure voorzien).

De vraag tot een verbinding van de deelgemeente Donk en stad Halen met het bezoekerscentrum Schulensmeer via een wandelpad, heeft geleid tot de aangeduide wandelverbinding aan de westzijde. De ligging ervan is ingegeven door de kwetsbare Europees beschermde natuurwaarden (broedgebied weidevogels) in het natuurgebied die een meer oostelijke centrale doorgang onmogelijk maken (cfr advies ANB & overlegtraject hierrond).

° De vraag tot aanduiding van de parking aan de Beckersvaart, die al aanwezig is, lijkt ons terecht. We nemen deze dan ook op.

--> De kaart wordt in die zin aangepast.”

15. Met haar voorkeur voor een wandeltracé via de bestaande

gemeentewegen geeft de verzoekende partij blijk van een andere visie over de toegankelijkheid van het natuurgebied. Met die eigen opvatting wordt echter niet aangetoond dat de verwerende partij het zorgvuldigheids- en/of het redelijkheidsbeginsel heeft miskend door, rekening houdend met “de kwetsbare Europees beschermde natuurwaarden (broedgebied weidevogels) in het natuurgebied die een meer oostelijke centrale doorgang onmogelijk maken”, een tracé langs de westzijde van het terrein te verkiezen waarbij tevens wordt voorzien in een nieuwe brug over de Herk. Door de toegankelijkheidsregeling mede af te stemmen op de in het gebied aanwezige natuurwaarden, heeft de verwerende partij wel degelijk een afweging gemaakt tussen de verschillende functies van het natuurgebied. Met haar opvatting dat de impact op de weidevogels uiterst beperkt is “gezien de specifieke aard van ‘de Vroente’ als vrijgeweide”, ontkracht de verzoekende partij niet dat de “meer oostelijke centrale doorgang onmogelijk” is om ecologische redenen.

Voorts wordt in het verslag van de consultatie- en adviesronde aangegeven dat de betrokken gemeentewegen “geen deel uitmaken van de wandelpaden van het natuurgebied” en dat de toegankelijkheidsregeling “geen afbreuk [doet] aan het statuut en de toegankelijkheid van deze wegen”. Aldus wordt op afdoende wijze verduidelijkt waarom geen gevolg wordt gegeven aan de vraag van de verzoekende partij om de gemeentewegen “uitdrukkelijk in te tekenen als wandelwegen” en wordt ook geantwoord op haar bezwaar dat “het weglaten of het ontoegankelijk maken van de in de atlas der buurtwegen ingeschreven buurtwegen en wandelpaden middels een toegankelijkheidsregeling [...] juridisch niet toegelaten” is.

Daarnaast moet erop gewezen worden dat de toegankelijkheid van een terrein dat beheerd wordt ten behoeve van het natuurbehoud, ook geregeld wordt door artikel 12^{septies} van het natuurbehouddecreet. Op grond van deze bepaling kan in bepaalde gevallen een natuurgebied geheel of gedeeltelijk ontoegankelijk worden gesteld door de beheerder ervan. De ontoegankelijkheid kan van bepaalde duur of van onbepaalde duur zijn en kan betrekking hebben op een of meer categorieën van gebruikers. Ook de zogenaamd ‘minder belangrijke

openbare wegen’, dit zijn “alle openbare of gedeelten van openbare wegen, met uitzondering van die openbare wegen die ingericht zijn voor het gewone gemotoriseerde verkeer en die in hoofdzaak bestemd zijn als doorgangsweg”, kunnen door de beheerder ontoegankelijk worden gesteld. In voorliggend geval toont de verzoekende partij niet aan dat de beweerde (feitelijke) ontoegankelijkheid van de kwestieuze buurtwegen voortvloeit uit de toegankelijkheidsregeling die met de bestreden beslissing werd vastgesteld, zodat deze kritiek niet kan leiden tot de onwettigheid ervan.

16. De uiteenzetting van het middel laat derhalve niet toe te besluiten dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, dat zij die gegevens niet correct heeft beoordeeld of dat zij op grond daarvan niet op redelijke wijze tot haar besluit is kunnen komen. Evenmin kan eruit worden besloten dat de verwerende partij in gebreke is gebleven om de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij niet met kennis van zaken heeft kunnen beslissen.

17. In zoverre voor het eerst in de memorie van wederantwoord wordt opgeworpen dat de erfgoedwaarde van het gebied niet werd afgewogen ten opzichte van de ecologische functie ervan, wordt het enige middel op niet ontvankelijke wijze uitgebreid met een kritiek die reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring had kunnen worden aangevoerd.

18. Het enige middel, voor zover ontvankelijk, is niet gegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek van de vzw Natuurpunt Beheer, Vereniging voor Natuurbeheer en Landschapszorg in Vlaanderen tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 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 vijf juni tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams