

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.522 van 6 juni 2025
in de zaak A. 239.640/X-18.436**

In zake : T.L.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jadzia Talboom
kantoor houdend te 2560 Nijlen (Kessel)
Torennenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 3550 Heusden-Zolder
Pastoor Paquaylaan 184
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Claes
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf Van Hoornestraat 51

tegen :

1. de GEMEENTE ZEMST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Liesbeth Peeters en Astrid Engelen
kantoor houdend te 2300 Turnhout
Parklaan 126 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Garsse en Koen De Metsenaere
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Prins Boudewijnlaan 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juli 2023, strekt tot de
nietigverklaring van:

a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zemst van 22 december 2022
‘Buurtwegen 44-45 in Eppegem: definitieve vaststelling gemeentelijk rooilijnplan’
(hierna: het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2022) en

b. het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 7 mei 2023 tot verwerping van het beroep van verzoeker tegen het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2022 (hierna: het ministerieel besluit van 7 mei 2023).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben elk een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Evelien De Taeye heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partijen hebben elk een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2025.

Kamervoorzitter Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Astrid Engelen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Koen De Metsenaere, die verschijnt voor de tweede 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

3.1. In het verzoekschrift wordt gesteld dat uit de Atlas der Buurtwegen blijkt dat “Chemins n° 45 en n° 44 over het perceel van verzoekende partij [lopen]”.

3.2. Op 15 september 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zemst het ontwerp van rooilijnplan voor de verplaatsing van de in de Atlas der Buurtwegen opgenomen buurtwegen 44 en 45 te Eppegem voorlopig vast.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek van 14 oktober tot 14 november 2022 wordt een bezwaarschrift ingediend, meer bepaald door verzoeker.

3.4. Met het bestreden gemeenteraadsbesluit van 22 december 2022 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zemst het rooilijnplan voor de verplaatsing van de buurtwegen 44 en 45 definitief vast.

3.5. Tegen het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2022 tekent verzoeker op 3 februari 2023 bestuurlijk beroep aan bij de Vlaamse regering.

3.6. Met het bestreden ministerieel besluit van 7 mei 2023 verwerpt de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken het bestuurlijk beroep van verzoeker.

IV. Enig middel

Standpunt van verzoeker

4.1. In het enige middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 3, 4, 6, 17, §§ 3 en 4, 24 en 25, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet) evenals van het motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2. In het middel bekritiseert verzoeker de motivering op grond waarvan de verwerende partij – ter weerlegging van zijn bezwaarschrift – heeft aangenomen dat de betrokken wegenis niet verjaard is daar deze gedurende de voorbije dertig jaar door het publiek is gebruikt. Op verzoekers perceel bevinden zich uitsluitend koeien. Op of langs dit perceel begeven zich nooit wandelaars en dit is reeds tientallen jaren zo. De gemeenteraad mocht het gemeentelijk rooilijnplan niet vaststellen op basis van een verklaring dat er in 2014 een fotoreportage zou zijn gemaakt door enkele wandelaars, wat de verjaring van de buurtwegen zou tegenspreken. Er ligt geen afdoende bewijs voor van een ongestoord, onafgebroken en niet-dubbelzinnig gebruik.

4.3. Volgens verzoeker blijkt niet dat de bestreden besluiten gebaseerd zouden zijn op draagkrachtige motieven en een zorgvuldige besluitvorming. De overeenstemming met de doelstellingen en principes in het gemeentewegendecreet en met het algemeen belang wordt niet, minstens niet voldoende, aangetoond. Er is geen *in concreto*-motivering voor de toepassing van de uitzonderingsmaatregel tot verplaatsing van een bestaande buurtweg. Met zijn bezwaren is volgens verzoeker geen rekening gehouden.

5. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de zogenaamde bewijzen die de gemeenteraad in aanmerking heeft genomen bijzonder vaag van aard blijven. Verzoeker benadrukt dat een occasioneel gebruik niet zomaar volstaat om de verjaring te stuiten. Men toont niet concreet aan dat de landbouwfunctie evenwichtig zou blijven in vergelijking met de recreatieve functie.

6. In zijn laatste memorie voegt verzoeker eraan toe dat de kwestie van de verjaring niet louter een burgerrechtelijke zaak is, nu dit ook meegespeeld heeft in de motivering van de bestreden beslissingen. Verzoeker herhaalt dat een occasioneel gebruik niet volstaat om de verjaring te stuiten. De bedoeling moet immers voorhanden zijn om de strook als trage weg te gebruiken, en er mag geen sprake zijn van een louter gedogen van de eigenaar van het goed waarop de

overgang wordt uitgeoefend. Er wordt geen enkele bedoeling aangetoond en de eigenaar heeft ook niets gedoogd.

Beoordeling

7. In zoverre het middel strekt tot de betwisting van de aanname dat er geen verjaring is ingetreden daar de betrokken wegen gedurende de voorbije dertig jaar door het publiek is gebruikt, dient te worden vastgesteld dat een dergelijke betwisting een burgerlijk recht in de zin van artikel 144, eerste lid, van de Grondwet betreft, zodat het aan de justitiële rechter – en niet aan de Raad van State – toekomt om erover te oordelen. Dat – zoals verzoeker terecht opmerkt in zijn laatste memorie – deze aanname vermeld is in de motivering van de bestreden beslissingen, maakt niet dat de Raad van State erover zou kunnen oordelen.

Verzoekers kritiek in verband met de voornoemde verjaring is niet ontvankelijk.

8. Het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2022 bevat volgende motivering:

“Voorgeschiedenis

[...]

o De herwaardering van deze buurtwegen in het Tragewegenplan van Zemst voorzien voor de periode 2020-2025. Hierbij ligt de focus voornamelijk op de verbinding Motstraat - Kattenhuisstraat.

[...]

o In het Ruimtelijk Structuurplan van Zemst werd de route Motstraat - Kattenhuisstraat aangeduid als belangrijke (recreatieve) route.

o Het decreet gemeentewegen legt op om het fijnmazig netwerk van trage wegen te herwaarderen en beschermen.

o Om het netwerk te optimaliseren wordt voorgesteld om enkele aanpassingen te doen aan buurtwegen 44 en 45. Met deze gedeeltelijke verplaatsing komt de herwaardering van deze gemeentewegen beter tot zijn recht.

[...]

Feiten/context

o Dit project kadert in het meerjarenplan 2020-2023 onder doelstelling ‘7. Zemst bekeken vanuit het open ruimte perspectief’ – Actieplan ‘7.1.

Doordacht trage wegen netwerk' – Actie '7.1.2. Evalueren en uitwerken van de Kompasnota'.

[...]

Motivering

A. De raad weerlegt de ingediende bezwaarschriften en voorstellen als volgt:

- o de gemeente houdt zeker rekening met het grondgebruik ter plaatse en tracht verschillende functies (waaronder het private belang) met elkaar te verzoenen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande grenzen (gracht, afsluiting, bomerij...) en wordt aandacht gegeven aan de ruimtelijke context en de bestemming van de gronden volgens de ruimtelijke ordening.

- o de percelen tussen buurtweg 44 en 45 zijn eigendom van verschillende eigenaars, maar worden als een geheel gepacht en bewerkt. Om de landbouwvoering niet al te veel te verstoren werd geopteerd om buurtweg 45 te verplaatsen naar de berm van de gracht langs perceel 82. Het betreft hier een gracht van algemeen belang. In verband met de klimaatdoelstellingen en de waterkwaliteit is het aangewezen om geen landbewerkingen te doen langs de gracht. De uitzonderingsmaatregel is hiermee aangetoond.

[...]

- o de herwaardering en bescherming van een fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als op functioneel vlak is een doelstelling. In de documenten van de parlementaire voorbereiding tot het decreet gemeentewegen wordt meermaals het belang van herwaardering vooropgesteld;

- o in de afweging werd wel degelijk rekening gehouden met de doelstellingen en principes uit [het] decreet;

- o het decreet Gemeentewegen bepaal[t] dat de gemeenten autonome bevoegdheid hebben om gemeentewegen aan te leggen, wijzigen, verplaatsen en opheffen.

Artikel 26 legt op dat bij een vastlegging van een gemeenteweg de gemeente moet[...] overgaan tot verwerving, vereist voor de realisatie van de gemeenteweg. Er kan ook een overeenkomst tot erfdienstbaarheid van openbaar nut gesloten worden.

De eigenaars werden geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden en hebben hiervoor de nodige documenten ontvangen.

Aan elke optie is, zoals bepaald in het decreet Gemeentewegen, een financiële vergoeding gekoppeld, die bepaald is door een (door de gemeente aangestelde) landmeter-expert.

De eigenaars krijgen dus een aantal keuzes. Indien niet tot een overeenkomst wordt gekomen, kan de gemeente overgaan tot onteigening;

- o bij betwisting door de eigenaar wordt de waardevermindering of de waardevermeerdering vastgesteld door een college dat bestaat uit de landmeter-expert die de gemeente heeft aangesteld en een landmeter-expert die de eigenaar aanstelt.

B. De raad weerlegt de ingediende voorstellen als volgt:

- o het noordelijk gelegen perceel 78 is een bos dat met een grachtje wordt afgescheiden van perceel 77. Vanaf de voorziene ligging van het tracé helt het perceel 77 zeer sterk af naar de gracht. Deze zone is zeer nat en doorheen het jaar weinig toegankelijk;

o er wordt voorgesteld het voorziene tracé op perceel 112N te behouden maar de doorgang voor de dieren steeds te waarborgen door het plaatsen van een extra draadafsluiting en poortjes. Tevens kunnen de afsluitingen eventueel geflankeerd worden met hagen/houtkanten.

C. Na inzage van de integrale bezwaarschriften neemt de raad volgende standpunten in:

o Het Beleidsplan Ruimte provincie Vlaams-Brabant vraagt de ruimte zo te organiseren dat de verplaatsingsbehoefte minimaal wordt. Nabijheid is immers de beste mobiliteit. Het kiezen van actieve modi zoals fietsen en stappen draagt bij tot het verbeteren van de gezondheid.

Ook het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan vraagt de verweving te stimuleren en te investeren in de uitbouw van recreatieve netwerken.

Het herwaarderen van bestaande buurtwegen en het netwerk van trage wegen maakt hier deel van uit.

o Trage wegen hebben een rol of functie binnen het maatschappelijk gegeven.

o Het recreatieve karakter van buurtwegen is verweven met het functionele.

o Het bestuur moet deze (historische) verbindingswegen blijven koesteren willen we het landelijk karakter van onze gemeente bewaren.

o Ook hogere overheden zetten meer in op beleving van natuur en groen. Het opwaarderen en beschermen van buurtwegen en hun cultuurhistorische, archeologische en ecologische waarde staan al vele jaren in het Vlaams Regeerakkoord. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen heeft als doelstelling om de bestaande open ruimte multifunctioneel in te zetten.

o Wandelen in open natuur is iets bijzonders, is zeldzaam en is ook uitnodigend. Gebruikers krijgen weer voeling met de natuur en al zijn facetten. Door mensen via trage wegen kennis te laten maken met de openbare ruimte, zullen ze bewuster worden van de troeven en er meer respect voor krijgen.

o Het Beleidsplan Ruimte provincie Vlaams-Brabant vraagt de ruimte zo te organiseren dat de verplaatsingsbehoefte minimaal wordt. Nabijheid is immers de beste mobiliteit. Het kiezen van actieve modi zoals fietsen en stappen draagt bij tot het verbeteren van de gezondheid.

o Trage wegen die dwars door akkers of weiden lopen zet mensen aan tot bewegen, hetgeen de algemene gezondheid (mentaal en fysiek) en het individuele welzijn van onze burgers ten goede komt.

o Het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan vraagt de verweving te stimuleren en te investeren in de uitbouw van recreatieve netwerken.

o Een fijnmazig routenetwerk voor voetgangers en fietsers is een cruciaal onderdeel van een duurzaam lokaal mobiliteitsbeleid en de herwaardering komt tegemoet aan de behoefte van zachte mobiliteit.

o Groene, onverharde trage wegen zorgen voor afkoeling tijdens hittegolven en vormen een groene verbinding die van groot belang is voor de biodiversiteit van de gemeente. Dit is zeer positief in de strijd tegen de klimaatverandering.

o In de geest van het Gemeentewegendecreet moeten trage wegen eerder worden geherwaardeerd dan afgeschaft.

o Bij de afweging voor wijzigingen aan het wegennet wordt rekening gehouden met de actuele functie van de gemeenteweg, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen.

o Gemeente Zemst zet in om de open ruimte te bewaren. Onder andere landbouw is structuurbepalend. De agrarische structuur mag niet in haar functioneren belemmerd worden.

[...]

o Bij het voorstel om enkele wijzigingen aan te brengen in de tracé is rekening gehouden met de landbouwvoering en de inrichting van de percelen. De wijziging is in [het] algemeen belang, maar houdt ook rekening met de private situaties.

De wijzigingen vergemakkelijken de hoofdfunctie van dit gebied - landbouw voeren - en het brengt duidelijkheid voor de gebruikers die de aanwezige afbakening kunnen volgen. De ontsluiting van de betrokken percelen kom[t] niet in het gedrang.

o Buurtwegen 44 en 45 worden deels verlegd naar een bestaande losweg en deels verplaatst naar weideafsluitingen. Hiermee word[en] er verschillende functies samengevoegd en blijft de impact op de omgeving beperkt.

o De bezwaren worden niet aanvaard.

[...]

E. Toetsing Gemeentewegendecreet

o Bij de heropening, verlegging of afschaffing van gemeentewegen wil het bestuur planmatig en doordacht te werk gaan, zoals voorzien in het gemeentelijk meerjarenplan onder actieplan 7.1. Daarbij wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk buurtwegen open te houden en te maken, zonder daarbij voorbij te gaan aan de rede.

o Rekening houdend met de hierboven aangehaalde argumenten is het duidelijk dat de voorgestelde verplaatsing op zich een uitzonderingsmaatregel (in het kader van artikel 4 van het decreet op de gemeentewegen) is die niet lichtzinnig wordt genomen.

o Na toetsing van het voornemen aan de doelstellingen en principes zoals geformuleerd in [de] artikel[en] 3 en 4 van het decreet houdende de gemeentewegen van 3 mei 2019, wordt vastgesteld dat:

- de structuur, de samenhang en de toegankelijkheid van het gemeentelijk wegennet niet wordt aangetast;

- het fijnmazig net van trage wegen behouden blijft;

- de aanpassing van de tracés de ruimtelijke indeling verbeteren. Hierbij worden ook verschillende functies gebundeld zodat de impact op de ruimte wordt beperkt. Door het wijzigen en vaststellen van de rooilijn van deze wegen is er duidelijkheid over het tracé;

- door de gedeeltelijke wijziging van deze gemeentewegen er voor de trage weggebruikers een verbindende functie gewaarborgd wordt tussen Motstraat/Rijkenhoek en Kattenhuisstraat;

- de wijzigingen ook de verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid verhogen. De omgeving is gericht op landbouwactiviteiten en trage weggebruikers. Door het herwaarderen van de buurtwegen, kunnen trageweggebruikers kiezen voor autovrije routes. Door het gedeeltelijk verplaatsen van de tracés richting weideafsluitingen, loswegen en

perceelsgrenzen wordt de eventuele hinder voor activiteiten die eigen zijn aan de omgeving sterk beperkt;

- door het landelijk inrichten van de tracés er reeds een natuurlijke selectie is van weggebruikers, wat ten goede komt aan het tragewegennetwerk;

- de wegen niet onmiddellijk aan een andere gemeente grenzen, toch kan deze een meerwaarde bieden voor trage weggebruikers van en naar Grimbergen. (grensoverschrijdend belang);

- deze wijzigingen ten dienste staan van het algemeen belang. Het betreft hier een correctie op decennialange evoluties met verstrekkende gevolgen voor de staat van het trage wegennetwerk vandaag.

- o De beslissing voldoet aan de doelstellingen en principes zoals geformuleerd in [de] artikel[en] 3 en 4 van het GWD. De wijziging is van algemeen belang.”

In het ministerieel besluit van 7 mei 2023 wordt het volgende gesteld:

“In tegenstelling tot wat beroepsindiener beweert, valt zowel uit de door hem geciteerde passages als uit andere passages uit [het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2022] af te leiden dat de gemeenteraad het algemeen belang heeft afgewogen met de individuele belangen.

Zie bijvoorbeeld:

- In diens bezwaar gaf beroepsindiener zelf aan dat ‘bij een volwaardige belangenafweging (...) ook de relevante private belangen in overweging genomen [moeten] worden [, zoals] het belang of nadeel van bijvoorbeeld een landbouwer of een andere eigenaar die getroffen zal worden’. Dit gebeurde dan ook, gezien de gemeenteraad aangaf ‘de landbouwvoering niet al te veel te willen verstoren [door] buurtweg 45 te verplaatsen naar de berm van de gracht langs perceel 82. Het betreft hier een gracht van algemeen belang. In verband met de klimaatdoelstellingen is het aangewezen om geen landbewerkingen te doen langs de gracht’. Met het individueel belang en functie van de landbouw werd aldus rekening gehouden.

- Dit belang werd afgewogen ten opzichte van het algemeen belang, zijnde (onder andere) de functie voor wandelaars. [...] Het doel van de gemeenteraad was (o.a.) om deze functie te bevorderen: ‘herwaardering en bescherming van een fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als op functioneel vlak’; ‘ruimte zo te organiseren dat de verplaatsingsbehoefte minimaal wordt’ ; ‘Het kiezen voor actieve modi zoals fietsen en stappen draagt bij tot het verbeteren van de gezondheid.’ ; ‘Het bestuur moet deze (historische) verbindingswegen blijven koesteren willen we het landelijk karakter van onze gemeente bewaren’ ; ‘de wijzigingen ook de verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid verhogen’

- ‘De wijzigingen vergemakkelijken de hoofdfunctie van dit gebied – landbouw voeren – en het brengt duidelijkheid voor de gebruikers die de aanwezige afbakening kunnen volgen. De ontsluiting van de betrokken percelen kom[t] niet in het gedrang.’

• ...

De gemeenteraad lijkt dus niet algemeen te zijn gebleven, maar onderzocht wel degelijk de concrete situatie en gaf aan waarom het de wijziging noodzakelijk acht.”

9. De beoordeling van opportuiniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is.

10. Uit hetgeen in het middel wordt aangevoerd blijkt niet dat, afgezet tegen de door verzoeker in algemene termen geformuleerde kritiek, de in randnummer 8 geciteerde – gedetailleerd ontwikkelde – motieven niet voldoende draagkrachtig zouden zijn om de bestreden besluiten te onderbouwen en evenmin dat ze niet zouden volstaan om verzoekers bezwaarschrift en verzoekers beroepsschrift afdoende te weerleggen.

Er wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aannemelijk gemaakt.

11. Het enige middel wordt verworpen.

12. Gelet op de verwerping van het enige middel, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. 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 1540 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen, elk voor de helft.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement