

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.146 van 12 september 2025
in de zaak A. 242.157/X-18.705**

In zake : de BV S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Leandra Decuyper en Dirk Van Heuven
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juni 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Meerhout van 25 september 2023 ‘Vaststellen aanvullend politiereglement - algemene tonnagebeperking Meerhout’ en van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Meerhout van 26 februari 2024 ‘Vaststellen aanpassing aanvullend politiereglement ‘Tonnagebeperking grondgebied Meerhout’.

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.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Julie Swerts, die *loco* advocaat Jonas De Wit verschijnt voor de verwerende 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. Feiten

3.1. De verzoekende partij exploiteert een transportbedrijf, gelegen te Laakdal, vlakbij de aangrenzende gemeente Meerhout.

3.2. Met een beslissing van 25 september 2023 stelt de verwerende partij een ‘Aanvullend politiereglement – tonnagebepierking grondgebied Meerhout’ vast.

Die beslissing steunt op de volgende, in de voormelde beslissing van 25 september 2023 weergegeven context:

“De gemeente Meerhout heeft door zijn ligging tussen de N71 en E313 steeds een heel intensieve doorgangsroutte gekend van doorgaand vrachtverkeer. Dit vrachtverkeer rijdt op wegen die infrastructureel op geen

enkele manier zijn uitgerust om dit verkeer te kunnen dragen met inherent gevaar voor vooral de zachte weggebruikers. De verkeersleefbaarheid van de omwonenden is dan ook minimaal. Daartoe wordt een tonnagezonering opgesteld om het vrachtverkeer toe te laten naar de respectievelijke Meerhoutse bedrijvenszones maar die vermijden om nog als doorgangsroute te fungeren tussen Mol (N71) en Ham-Geel-Oost tenzij op de daartoe meest uitgeruste en geschikte wegen. In concreto is vrachtverkeer zonder restrictie enkel toegelaten op volgende wegen:

- Kiezel
- Eindhoutsebaan
- Biezenhoed
- Nikelaan
- Ambachtsstraat
- Nijverheidsweg
- Molsebaan tussen gemeentegrens met Mol en Lil
- Lil”.

De argumentatie voor de invoering van de “tonnagezonering” in deze beslissing van 25 september 2023 luidt:

“- De doorgaande vrachtverkeersstromen die steeds in intensiteit toenemen op wegen die infrastructureel deze stromen niet kunnen verdragen (en door hun ruimtelijke inpassing nooit zullen kunnen dragen) tasten de verkeersveiligheid en de verkeersleefbaarheid in het dorp bijzonder aan.
- Het is belangrijk deze vrachtverkeersstromen toe te laten op wegen die deze stromen infrastructureel kunnen dragen en die verhinderen dat de verkeersveiligheid- en leefbaarheid in het dorpscentrum verder wordt aangetast”.

3.3. Het aldus bij het voormelde gemeenteraadsbesluit van 25 september 2023 vastgestelde aanvullend politiereglement ‘tonnagebeperking grondgebied Meerhout’ bepaalt:

“Artikel 1

Een tonnagebeperking 5 ton, met uitzondering voor plaatselijk verkeer met zonale geldigheid, wordt vastgesteld in een zone begrensd door:

[...]

Het begin en einde van de zone wordt aangeduid door middel van verkeersborden C21, 5 ton met zonale geldigheid en het opschrift ‘uitgezonderd plaatselijk verkeer’

[...]

Artikel 3

Het huidig reglement zal ter goedkeuring worden overgemaakt aan de afdeling Beleid, Mobiliteit en Verkeersveiligheid van de Vlaamse Overheid.

Artikel 4

Onder voorbehoud van de plaatsing van alle correcte verkeersborden en goedkeuring van de afdeling Beleid, Mobiliteit en Verkeersveiligheid van de Vlaamse Overheid, zal onderhavig reglement ingaan op 2 maart 2024.”

3.4. Bij een besluit van 30 november 2023 keurt de secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken het aanvullend reglement voorwaardelijk goed. De secretaris-generaal overweegt in zijn beslissing onder meer:

“- Artikel 1: gelet op de uitzondering voor plaatselijk verkeer (o.a. bussen) lijkt het eerder de bedoeling om vrachtverkeer te weren. Wanneer het gaat om het weren van een specifieke categorie van voertuigen kan beter gebruik gemaakt worden van borden C23, waarop eventuele uitzonderingen worden voorzien;

Overwegende dat het Agentschap Wegen en Verkeer akkoord onder voorwaarden kan gaan met het gemeentelijk aanvullend reglement gezien de tonnagebeperking deel uitmaakt van het regionaal mobiliteitsplan waarin het vrachtroutenetwerk werd opgenomen. Dit aanvullend reglement is conform opgemaakt met het vrachtroutenetwerk.

Voorwaarde om de goedkeuring te bestendigen is wel dat er voor 2 februari 2024 een overleg heeft plaatsgevonden met de gemeenten Meerhout en Geel met AWV”.

3.5. Op 10 januari 2024 vindt overleg plaats tussen de gemeenten Meerhout en Geel met het Agentschap Wegen en Verkeer.

3.6. Met een gemeenteraadsbeslissing van 26 februari 2024 voert de verwerende partij een aanpassing door aan het op 25 september 2023 vastgestelde aanvullend politiereglement met het oog op de wijziging van het te gebruiken verkeersbord “[o]mwille van bovenlokale eenvormigheid en verzekering van goede handhaving”.

Zij overweegt in die beslissing:

“Na goedkeuring met betrekking tot het gemeentelijk reglement van de tonnagezonerings, werden signalen ontvangen met betrekking tot bovenlokale tonnagebeperkingen. Aangezien tonnagezonerings grensoverschrijdend zouden kunnen worden in de toekomst werd in samenspraak met politie en het parket bekeken welke bebording binnen

onze politiezone het meest raadzaam is inzake eenvormigheid en die inzake handhaving in het kader van ANPR de meeste garanties biedt naar de toekomst toe (al anticiperend naar eventuele toekomstige wijzigingen in de wegcode). In samenspraak met de politie en het parket wordt geopteerd om het bord C23 (in zonale context) - 5 ton te gebruiken in functie van de tonnagebeperking met een uitzondering voor het plaatselijk verkeer. Ons huidige reglement is gebaseerd op het bord C21 aangezien we zo onze huidige zones verder konden bestendigen doch is het raadzaam om inzake eenvormigheid en om de meest ruime handhaving te kunnen borgen, tevens de bebording te wijzigen naar het bord C23 - 5 ton in zonale context”.

3.7. Als gevolg van deze aanpassing luidt artikel 1, afsluitende zin, van het aanvullend politiereglement voortaan:

“Het begin en einde van de zone wordt aangeduid door middel van verkeersborden C23 (aanpassing 26 februari 2024), 5 ton met zonale geldigheid en het opschrift ‘uitgezonderd plaatselijk verkeer’ ”

Het aldus gewijzigde aanvullend politiereglement is het hier bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Samenvatting van het middel

4. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 4 en 5 van het decreet van 16 mei 2008 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’ (hierna: het decreet van 16 mei 2008) en de omzendbrief MOB/2009/01 van 3 april 2009 betreffende ‘gemeentelijke aanvullende reglementen op de politie over het wegverkeer’ (hierna: de omzendbrief), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

5. De verzoekende partij bekritiseert het gegeven dat het bestreden aanvullend politiereglement werd aangenomen zonder mobiliteitsstudie en effectenonderzoek en, minstens, dat daar in de motivering van de bestreden beslissing geen sprake van is.

Volgens de verzoekende partij bevat het aanvullend politiereglement geen redelijke verantwoording waarom de tonnagebeperking van +5 ton zich opdringt, en is er geen enkele onderbouwing met de nodige data. Van een onderliggende mobiliteitsstudie is geen sprake, nergens wordt verwezen naar verkeersmetingen, uit niets blijkt dat de N102 en N126 in Meerhout gesatureerd zijn, nergens wordt aangetoond dat de verkeersveiligheid en de leefbaarheid in het centrum reëel worden geschaad door het vrachtverkeer. Bovenal blijkt niet dat de tonnagebeperking het resultaat is van een behoorlijke afweging van alle relevante belangen en omstandigheden.

Zodoende is er, volgens de verzoekende partij, in de aan de bestreden beslissing onderliggende documenten geen motivering, noch een redelijke verantwoording terug te vinden voor de tonnagebeperking van +5 ton en waarom, bijvoorbeeld, niet is gekozen voor een beperking vanaf 5,5 of 7,5 ton. Uit niets blijkt dat de door de verwerende partij beoogde doelstelling niet in voldoende mate kan worden bereikt met de invoering van een beperking vanaf die tonnages. Al evenmin is sprake van een deugdelijke motivering of redelijke verantwoording voor de afbakening van de tonnagezone.

Het is volgens de verzoekende partij kennelijk onredelijk om zonder mobiliteitsstudie en effectenstudie maatregelen te treffen die de economische vrijheid en de concurrentiepositie van weggebruikers sterk aantasten.

In casu worden de N102 en de N126 in Meerhout afgesloten voor zwaar vervoer. De gevolgen van de bestreden tonnagebeperking zijn drastisch, in de eerste plaats voor vrachtwagenchauffeurs, maar ook voor landbouwers.

De verzoekende partij betoogt ook nog dat zij wordt gediscrimineerd ten opzichte van vervoersbedrijven die niet, zoals zij, rechtstreeks aansluiten op de N102 en de N126 en die geen grote, contra-intuïtieve omwegen moeten maken om hun klanten te bedienen.

Bespreking

6. Uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij, voorafgaand aan de totstandkoming van het bestreden reglement, uitgebreid overleg heeft gepleegd. Ook werd door het mobiliteitsstudiebureau S. een herkomst-bestemmingsonderzoek uitgevoerd, op grond van OBU (*On Board Unit*)-data van de vrachtwagens, waarbij onder meer het zwaar vrachtverkeer werd geregistreerd en werd nagegaan in welke mate het ging om doorgaand verkeer en welke routes door het centrum met de zwaarste stromen van het vrachtverkeer te maken kregen.

Dat het gevoerde overleg en het verrichte onderzoek geen aanleiding heeft gegeven tot een allesomvattende “studie” – als een verslag met een eindconclusie – doet geen afbreuk aan de resultaten die eruit voortvloeien.

De grief van de verzoekende partij dat “het motief [niet] onderbouwd kan worden met de nodige data”, mist dan ook feitelijke grondslag.

7. In de mate dat de verzoekende partij opwerpt dat de “wel zeer bescheiden motivering” de bestreden beslissing niet kan schragen, verwacht zij de materiële motiveringsplicht met de formele motiveringsplicht, die te dezen niet van toepassing is, vermits het gaat om een reglementair besluit.

8. De verzoekende partij maakt voorts niet aannemelijk dat de gegevens van het administratief dossier of de motieven die aan de gemeenteraadsbeslissingen ten grondslag liggen, onjuist zijn, noch overtuigt zij ervan dat de verwerende partij op grond daarvan niet in redelijkheid tot de bestreden regelgeving kon komen.

9. Waar de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord nog opwerpt dat niet blijkt waarom is gekozen voor “een tonnagebeperking van +5 ton [...] en niet voor – bijvoorbeeld – een tonnagebeperking van +5,5 of +7,5 ton”, maakt zij niet aannemelijk dat een tonnagebeperking van +5 ton de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan. Bovendien blijkt uit de gegevens van het administratief dossier, alsook uit de gemeenteraadsbeslissing van 25 september 2023, dat de verwerende partij niet *per se* het zwaardere vrachtverkeer wil weren, maar wel het “doorgaand” vrachtverkeer, om reden dat “doorgaande verkeersstromen die steeds in intensiteit toenemen op wegen die infrastructuurueel deze stromen niet kunnen verdragen (en door hun ruimtelijke inpassing nooit zullen kunnen dragen) [...] de verkeersveiligheid en de verkeersleefbaarheid in het dorp bijzonder [aantasten]”. Die overweging maakt ook aannemelijk dat een snelheidsbeperking niet als een valabel alternatief voor de tonnagebeperking kan worden aanzien, minstens overtuigt de verzoekende partij daarvan niet.

10. De rechtsregels waarvan de schending wordt ingeroepen bevatten voor het overige geen formele verplichting om een mobiliteitsstudie of een effectenstudie op te maken.

Het blijkt ook niet dat deze rechtsregels geschonden zouden zijn doordat de “economische belangen van de professionele weggebruikers” onvoldoende in aanmerking zouden zijn genomen.

Dat de bestreden reglementering in een vervolgfase nog werd aangepast, doet niet anders besluiten.

11. Vermits uit het voorgaande blijkt dat de bestreden beslissing op draagkrachtige motieven kan bogen, doet de verzoekende partij ook niet blijken van een miskennis van het gelijkheidsbeginsel.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Samenvatting van het middel

13. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: de SEA-richtlijn), artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: de Habitatrichtlijn) en artikel 4.2.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) *juncto* artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurbehouddecreet), alsook van het voorzorgsbeginsel vervat in artikel 1.2.1, § 2, DABM, de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht.

14.1. De verzoekende partij vat het middel samen als volgt:

“Hogervermelde bepalingen en beginselen zijn geschonden doordat noch het Politierglement niet aan een passende beoordeling en milieubeoordeling onderworpen is, niettegenstaande de nabijheid van het habitatrichtlijngebied ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor’. Minstens is er geen motivering terug te vinden waarom dit niet is gebeurd.”

14.2. In de toelichting bij het middel argumenteert de verzoekende partij dat het aanvullend politierglement beschouwd moet worden als een ‘plan of programma’ in de zin van de SEA-richtlijn, aangezien het door een instantie op lokaal gebied is vastgesteld en door een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, in dit geval vervat in het decreet van 16 mei 2008, is voorgeschreven.

Ze stelt dat, alleen al om reden van de nabijheid van het habitatrichtlijngebied ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor’, een milieubeoordeling zich opdringt. Het politierglement

kan, als stikstofgenererend plan, immers een ongunstige impact genereren op dit gebied, nu er een verschuiving en toename zal plaatsvinden van het vrachtverkeer.

Minstens ligt een schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel voor, aangezien uit de bestreden beslissing en het administratief dossier niet kan worden afgeleid dat op basis van objectieve gegevens kon worden besloten dat er geen risico op een meetbare of aantoonbare aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone bestaat.

14.3. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij nogmaals dat het aanvullend politiereglement kwalificeert als een plan of programma in de zin van de SEA-richtlijn. Zij wijst erop dat eerder ook de omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 ‘Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines’ van 12 mei 2006, de sectorale voorwaarden voor de vestiging van windturbines en de mestactieprogramma’s als een plan of programma in de zin van de SEA-richtlijn zijn beschouwd.

Vervolgens verwijst de verzoekende partij naar enkele overwegingen in het arrest nr. 258.806 van de Raad van State van 13 februari 2024. Zij meent dat dezelfde redenering in dit geval naar analogie kan worden toegepast.

Ten slotte argumenteert de verzoekende partij dat niet kan worden verwezen naar het plan-MER ‘Regionaal Mobiliteitsplan voor de Vervoerregio Kempen’ dat immers dateert van na de definitieve vaststelling van het aanvullend politiereglement en waarin bovendien de in de gemeente Meerhout ingevoerde tonnagebeperking niet wordt besproken.

Beoordeling

15. De verzoekende partij gaat ervan uit dat het bestreden reglement kwalificeert als een “plan of programma” in de zin van de SEA-richtlijn en van de

wetgeving waarin deze richtlijn werd omgezet en waarvan de schending in het middel wordt ingeroepen.

16. In het document ‘Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (Europese Commissie, Directoraat-generaal Milieu, *Publications Office*, 2004) wordt aangaande het begrip “plannen en programma’s” de volgende toelichting verschaft:

“3.3. ‘Plannen en programma’s’ worden niet nader omschreven. De woorden zijn geen synoniemen, maar bestrijken een brede reeks betekenissen die elkaar op sommige punten overlappen. Wat de voorschriften van de richtlijn betreft, wordt tot dusver geen onderscheid gemaakt tussen ‘plannen’ en ‘programma’s’. Het is derhalve noch noodzakelijk noch mogelijk om hier een strikt onderscheid aan te brengen. Wanneer wordt vastgesteld of een document een plan of programma is als bedoeld in de richtlijn, moet worden bepaald of het de hoofdkenmerken van een dergelijk plan of programma heeft.

[...]

3.5. Het type document dat in veel lidstaten wordt beschouwd als een plan, is een document waarin staat beschreven hoe men een bepaald project of beleid denkt te zullen uitvoeren. Dit kunnen bijvoorbeeld ruimtelijke-orderingsplannen zijn, waarin wordt aangegeven hoe een gebied moet worden ontwikkeld, of waarin voorschriften of aanwijzingen staan voor het soort ontwikkeling dat in bepaalde gebieden geschikt of toelaatbaar wordt geacht, of waarin criteria worden gegeven die bij het ontwerpen van nieuwbouw in aanmerking moeten worden genomen. Afvalbeheersplannen, waterbeheersplannen, enz. worden in het kader van de richtlijn ook als plannen beschouwd als zij onder de in artikel 2, lid a), gegeven omschrijving vallen en voldoen aan de in artikel 3 genoemde criteria.

3.6. In sommige lidstaten wordt een programma doorgaans gezien als een plan waarin een reeks projecten in een bepaald gebied aan de orde komen. Zo kan bijvoorbeeld een reeks activiteiten voor de sanering van een stedelijk gebied, die een aantal afzonderlijke bouwprojecten omvatten, als programma worden beschouwd. In deze betekenis zou een ‘programma’ een vrij gedetailleerd en specifiek document zijn. [...]

Andere lidstaten gebruiken het woord ‘programma’ voor een document waarin staat beschreven hoe men een bepaald beleid denkt uit te voeren – de betekenis waarin ‘plan’ in de vorige paragraaf is gebruikt. In Zweden, bijvoorbeeld, wordt het ‘programma’ gezien als iets dat voorafgaat aan een stedenbouwkundig en streekplan en in het kader waarvan onderzoek wordt gedaan naar de noodzaak, geschiktheid en haalbaarheid van dat plan.”

Uit deze toelichting blijkt niet dat het bestreden aanvullend politiereglement gekwalificeerd dient te worden als een “plan of programma”.

17. Dit blijkt evenmin uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter zake. Te dezen is immers geen sprake van “een handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben” (HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290/15, punt 49; zie ook HvJ 9 maart 2023, nr. C-9/22, punt 38).

18. De verwijzing door de verzoekende partij naar ’s Raad arrest nr. 258.806 van 13 februari 2024 is niet dienend, vermits het in die zaak ging om een ruimtelijk uitvoeringsplan.

19. Het besluit is dat de verzoekende partij er niet van overtuigt dat er te dezen sprake is van een “plan of programma” in de zin van de SEA-richtlijn.

20. Bovendien definieert artikel 3 van het natuurbehouddecreet een plan of een programma als “een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd”. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat te dezen aan deze definitie is voldaan en dat de verplichtingen, overeenkomstig artikel 4.2.3, § 2, DABM *juncto* artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het natuurbehouddecreet, tot opmaak van een plan-MER of tot onderzoek naar mogelijke aanzienlijke milieueffecten, van toepassing zouden zijn.

Dergelijke verplichtingen vloeien evenmin voort uit het voorzorgsbeginsel of de materiële motiveringsplicht.

21. Het tweede middel is niet gegrond.

V. Besluit

22. 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 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf september 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