

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.152 van 12 september 2025
in de zaak A. 240.831/X-18.541**

In zake : de GEMEENTE NIJLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Jadzia Talboom
kantoor houdend te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
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 22 december 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 14 september 2023 ‘betreffende het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Nijlen van 24 januari 2023 omtrent de zaak van de weg – Omgevingsvergunning – 2022/149 – Aanleg van Praetpark (voorheen Pastoriepark) met bijhorende vaststelling van het hiervoor noodzakelijke rooilijnplan’.

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.

Adjunct-auditeur Eveline De Taeye 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 20 juni 2025.

Kamervoorzitter Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die *loco* advocaten Stijn Verbist en Jadzia Talboom verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dylan Vercammen, die *loco* advocaat Jonas De Wit verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Eveline 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 2017 neemt de gemeente Nijlen het initiatief om in het binnengebied tussen de Nieuwstraat, de Zagerijstraat en de Pastoriestraat een project te realiseren met acht “bouwvelden” voor het oprichten van appartementsgebouwen rond een centraal park.

Het betrokken binnengebied zal ontsloten worden via de voornoemde straten, en dus ook via de Zagerijstraat die aan de westzijde doodloopt op dit binnengebied.

Ter verduidelijking wordt hierna een simulatie van de door de gemeente beoogde nieuwe toestand weergegeven.



3.2. Bij arrest nr. 253.831 van 20 mei 2022 vernietigt de Raad van State het op de “bouwvelden” aan de Pastoriestraat betrekking hebbende besluit van de gemeenteraad van de gemeente Nijlen van 17 november 2020 ‘Zaak van de weg – Omgevingsvergunning – 2020/88 – 2 meergezinswoningen met 9 woongelegenheden met nieuw ontworpen wegtracé - Pastoriestraat 26’.

3.3. Op 23 juni 2022 dient het gemeentebestuur bij zichzelf een omgevingsvergunningsaanvraag in voor de aanleg van de wegen en het centrale park in het binnengebied. In het aanvraagdossier wordt een rooilijnplan opgenomen.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek – gehouden van 31 augustus tot 20 september 2022 – worden zeven bezwaarschriften ingediend.

Na toepassing van de bestuurlijke lus, wordt een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd van 1 tot 30 december 2022. Nu worden er negen bezwaarschriften ingediend.

3.5. Met een besluit van 24 januari 2023 keurt de gemeenteraad van de gemeente Nijlen de zaak van de wegen en het rooilijnplan goed (hierna: het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023).

Het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 overweegt onder meer het volgende:

“Er werd in het ontwerp voldoende rekening gehouden met het mobiliteitsaspect, aangezien er wordt voorzien in drie afzonderlijke toegangswegen naar de site. Eén toegang tot de site bevindt zich aan de Nieuwstraat/Zagerijstraat, twee toegangswegen zijn voorzien langs de Pastoriestraat. Afhankelijk van waar de toekomstige bewoner ergens op de site moet zijn, zal deze dus een andere toegangsweg kiezen. Op die manier wordt het verkeer gespreid tussen de drie verschillende toegangswegen en zal er nergens een overbelasting van de bestaande wegen ontstaan.

[...]

Het ontwikkelen van het park met woongelegenheden ligt niet in handen van de gemeente en ligt thans evenmin ter beoordeling voor. Niettemin kan (nu reeds) worden verwezen naar het feit dat bewust werd gekozen om het park via drie verschillende wegen te ontsluiten, zodoende het verkeer geleidelijk aan wordt afgewikkeld.

Het project van de gemeente (aanleg wegenis en terrein- of omgevingsaanleg) gaat zelf niet gepaard met enige toename in het aantal verkeersbewegingen. Deze toename zal maar ontstaan ingevolge de ingebruikname van de wooneenheden die men in de toekomst in het Emilie van Praetpark zou gaan realiseren.

Los van het voorgaande, merkt de gemeente nu reeds op dat bewust werd voorzien in het realiseren van drie verschillende toegangswegen tot het Emilie van Praetpark, waardoor er net voor wordt gezorgd dat het verkeer zich zeer verspreid zal afwikkelen en dus nooit via één toegangsweg het park zal bereiken. Op die manier wordt er voor geen van de omliggende straten geen onaanvaardbare belasting gecreëerd, ook niet voor de Zagerijstraat. De te bebouwen percelen liggen overigens verspreid rondom de groene centrale zone in het midden van het park, waardoor de toekomstige bewoners de dichtstbijzijnde toegangsweg tot hun woning zullen gebruiken.

Binnen de voorliggende aanvraag van het park wordt er geen uitspraak gedaan over de concrete circulatie/verkeersafwikkeling van de individuele ontwikkelingen. Zo ook niet over de concrete verkeersafwikkeling ter hoogte van de Zagerijstraat. Binnen het kader van het landschapspark zijn er toekomstgericht nog verschillende opties mogelijk, namelijk: enkelrichting vanuit de Zagerijstraat, enkelrichting vanuit de Nieuwstraat of een knip in de Zagerijstraat.

De parkeermogelijkheden bij de projecten zullen worden beoordeeld in het kader van deze omgevingsvergunningsaanvragen. Dit bezwaarelement heeft betrekking op de projecten die voorzien in de oprichting van

woonentiteiten in het Emilie van Praetpark en niet op de aanleg van de wegenis en het terrein/de omgeving.

Er werd gevraagd naar de opmaak van een mobiliteitsstudie. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het aanleggen van de ontsluiting op zichzelf geen mobiliteitseffecten met zich brengt. De latere invulling van het Emilie van Praetpark zal dat wel doen, doch op het moment dat deze concrete invulling wordt voorgelegd aan het bevoegde orgaan, het schepencollege, zal de impact daarvan worden beoordeeld. De gemeenteraad is enkel bevoegd om te oordelen over de zaak der wegen en kan zich derhalve niet uitspreken over enige omgevingsaanleg, noch over de latere invulling van het park zelf. Daarenboven worden de ondergrenzen voor het opmaken van een mobiliteitsstudie niet gehaald en dient overigens te worden vastgesteld dat deze ondergrenzen gelinkt worden aan de realisatie van projecten die wooneenheden of parkeerplaatsen voorzien. Het voorliggende project van de gemeente voorziet daarin niet, zodoende enkel kan worden geconcludeerd dat er van de noodzaak aan enige mobiliteitsstudie geen sprake kan zijn.

[...]

Het gemotoriseerd verkeer kan via drie toegangen de bouwvelden bereiken:

- Via de Zagerijstraat/Nieuwstraat;
- Via de Pastoriestraat (tussen huisnummers 26 en 28);
- Via de bestaande insteekweg vanuit de Pastoriestraat die reeds enkele ontwikkelingen langsheen Kessel-Dorp ontsluit.

Hierdoor ontstaat er een verdeling van het gemotoriseerd verkeer. De bouwvelden voorzien in een beperkte capaciteit voor bezoekersparkeren op eigen terrein, de rest is ondergronds parkeren. Het centrale hart van het park is volledig autovrij. De voorliggende aanvraag kadert in de aanleg van het park. De mobiliteit van de omliggende woonprojecten dient bekeken te worden per project.

Binnen de voorliggende aanvraag van het park wordt er geen uitspraak gedaan over de circulatie/verkeersafwikkeling van de individuele ontwikkelingen.

De wegen voor gemotoriseerd verkeer worden uitgevoerd als karrespoor met 2 banen in uitgewassen betonverharding. Tussen de banen wordt een koersmix voorzien. Waar nodig wordt een overbreedte in grindgazon voorzien.

De parkpaden worden aan de rand van de open ruimte gelegd. Elk bouwveld heeft een rechtstreekse en verkeersvrije wandelverbinding tussen de eigen tuinen en het park.

[...]

Door het in de stedenbouwkundige visie voorzien van een meer dense woonontwikkeling rondom een centrale open ruimte/landschapspark ontstaat er een autovrij en doorwaadbaar binnengebied met een groen karakter. Het landschapspark is binnen de ruimere omgeving een belangrijke stapsteen in het netwerk van trage wegen en een belangrijke schakel in de noord-zuid verbinding zoals beschreven in het openruimteperspectief. Het landschapspark zal een belangrijk groenelement zijn.

Het parkgedeelte dient volgens de afbakening op het overdrachtsplan gratis aan de gemeente te worden afgestaan.

Het voorgestelde rooilijnplan voldoet aan het beoogde doel van de doelstellingen en principes uit artikelen 3 en 4 van het Gemeentewegendecreet:

Artikel 3: Dit decreet heeft tot doel om de structuur, de samenhang en de toegankelijkheid van de gemeentewegen te vrijwaren en te verbeteren, in het bijzonder om aan de huidige en toekomstige behoeften aan zachte mobiliteit te voldoen.

Om de doelstelling, vermeld in het eerste lid, te realiseren voeren de gemeenten een geïntegreerd beleid, dat onder meer gericht is op:

1° de uitbouw van een veilig wegennet op lokaal niveau;

2° de herwaardering en bescherming van een fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als op functioneel vlak.

Artikel 4: Bij beslissingen over wijzigingen van het gemeentelijk wegennet wordt minimaal rekening gehouden met de volgende principes:

1° wijzigingen van het gemeentelijk wegennet staan steeds ten dienste van het algemeen belang;

2° een wijziging, verplaatsing of afschaffing van een gemeenteweg is een uitzonderingsmaatregel die afdoende wordt gemotiveerd;

3° de verkeersveiligheid en de ontsluiting van aangrenzende percelen worden steeds in acht genomen;

4° wijzigingen aan het wegennet worden zo nodig beoordeeld in een gemeentegrensoverschrijdend perspectief;

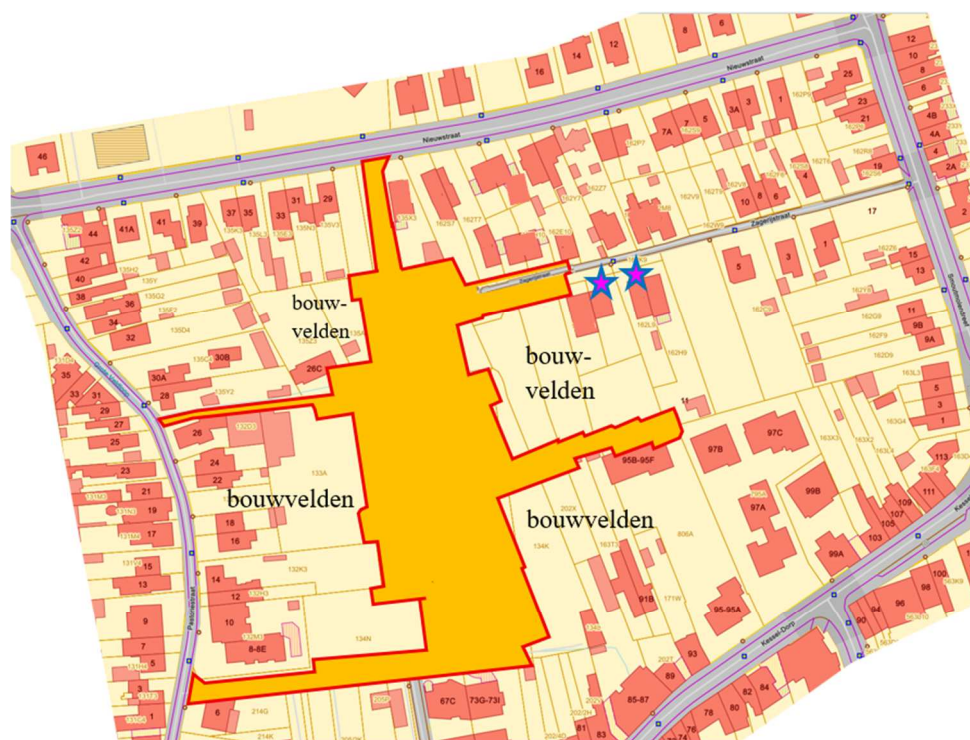
5° bij de afweging voor wijzigingen aan het wegennet wordt rekening gehouden met de actuele functie van de gemeenteweg, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen.'

De opvatting van het voorgestelde rooilijnplan is in deze aanvraag een goede oplossing in functie van de ontsluiting van het betreffende te ontwikkelen binnengebied. Het bevordert de uitbouw van een veilig wegennet op lokaal niveau en vormt een belangrijke stapsteen in het fijnmazig netwerk van trage verbindingen van de ruimere omgeving. De opvatting van het voorgestelde rooilijnplan zorgt voor een spreiding van de verkeersbewegingen wat de verkeersveiligheid ten goede komt."

3.6. Op 15 maart 2023 wordt door twee omwonenden uit het westelijk deel van de Zagerijstraat (hierna: de twee omwonenden) bij de Vlaamse regering een bestuurlijk beroep ingesteld tegen het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023.

3.7. Met het bestreden besluit willicht de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken het voornoemde bestuurlijk beroep in en vernietigt zij het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023.

3.8. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop het door het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 goedgekeurde rooilijnplan is geprojecteerd en waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



★ ★ = woonpercelen van de twee omwonenden

— = door het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 goedgekeurde rooilijnen

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het tweede middel

Het aangevoerde middel

4.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 3 en 4 van het gemeentewegendecreet, evenals van het motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2. De verzoekende partij licht toe dat de verwerende partij de motieven van het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 evenals de draagwijdte van de artikelen 3 en 4 van het gemeentewegendecreet miskent. In het bestreden ministerieel besluit wordt een onjuiste motivering aangenomen die niet gebaseerd is op de relevante gegevens van het dossier.

De verzoekende partij benadrukt dat de gemeenteraad rekening moet houden met de verkeersveiligheid en de ontsluiting van specifiek de “aangrenzende” percelen, hetgeen in voorliggend dossier is gebeurd. De twee omwonenden die het bestuurlijk beroep tegen het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 hebben ingesteld, zijn geen eigenaar of bewoner van de aangrenzende percelen waarmee de gemeenteraad rekening diende te houden.

Los van het voorgaande, gaat de verwerende partij eraan voorbij dat het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 volgende motivering bevat:

“[Er is] voorzien in het realiseren van drie verschillende toegangswegen tot het Emilie van Praetpark, waardoor er [...] voor wordt gezorgd dat het verkeer zich zeer verspreid zal afwikkelen en dus nooit via één toegangsweg het park zal bereiken. Op die manier wordt er voor geen van de omliggende straten [een] onaanvaardbare belasting gecreëerd, ook niet voor de Zagerijstraat.”

Volgens de verzoekende partij betreft dit een afdoende motivering, waarin de Zagerijstraat betrokken is. In deze fase zijn uitspraken over de verdere concrete verkeersafwikkeling niet op zijn plaats. De vaststelling van de rooilijn heeft louter tot gevolg dat de nieuwe grens tussen de openbare weg en de private aangelanden wordt vastgesteld. Niet meer en niet minder. De concrete verkeersafwikkeling zal worden geregeld via een politiereglement en heeft geen uitstaans met het gemeenteraadsbesluit houdende vaststelling van de nieuwe rooilijn.

Bovendien geeft het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023, volgens de verzoekende partij, wel degelijk afdoende duidelijkheid over wat er met de Zagerijstraat zal gebeuren, meer bepaald dat deze straat één van de drie

ontsluitingswegen voor het Emilie Van Praetpark zal zijn. Voorts blijkt de verwerende partij de begrippen “mobiliteitshinder” en “verkeersveiligheid” door elkaar te halen. In het kader van de beoordeling van de zaak der wegen dient de gemeenteraad inderdaad de verkeersveiligheid (van de aangrenzende percelen) in acht te nemen. De mobiliteitsimpact of -hinder daarentegen is een element dat dient te worden beoordeeld bij de eigenlijke omgevingsvergunningsaanvraag en niet bij de beoordeling over de zaak der wegen.

5. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat de verdere concrete ontwikkeling van het binnengebied niet in haar handen ligt, zodat die niet specifiek kon worden beoordeeld in het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023. Zij kon in dit besluit niet vaststellen hoe de verkeersafwikkeling concreet zal gebeuren. Dit is immers onder meer afhankelijk van de verdere invulling van het park, die bepalend zal zijn voor de manier waarop de ontsluitingsmogelijkheden in de praktijk zullen worden aangewend. Het spreekt voor zich dat de verantwoordelijkheid daartoe bij de aanvragers van de toekomstige omgevingsvergunningen ligt, die moeten aantonen dat de impact aanvaardbaar is. De verzoekende partij wijst erop dat het betrokken binnengebied in handen is van verschillende eigenaars die elk hun “bouwvelden” hebben.

Beoordeling

6. Het middel bekritiseert de als volgt luidende motivering van het bestreden ministerieel besluit:

“Uit de bestreden beslissing blijkt geenszins op voldoende zekere wijze hoe zal worden omgegaan met de ontsluiting langsheen de Zagerijstraat. Deze straat wordt samen met de twee ontsluitingsmogelijkheden langsheen de Pastoriestraat nochtans weerhouden als een van de drie toegangen naar het binnengebied. Daarbij wordt in de bestreden beslissing evenwel uitdrukkelijk gesteld dat nog geen uitspraak wordt gedaan over de concrete verkeersafwikkeling ter hoogte van de Zagerijstraat waartoe nog drie opties worden opengehouden, nl. [e]nkelrichting vanuit de Zagerijstraat, enkelrichting vanuit de Nieuwstraat of een knip in de Zagerijstraat.

Het valt niet in te zien hoe de gemeenteraad in dat opzicht heeft kunnen oordelen dat geen onaanvaardbare belasting van de omliggende straten wordt gecreëerd, ook niet ter hoogte van de Zagerijstraat terwijl nog geen zekerheid

bestaat over de wijze van ontsluiting.”

7. Artikel 4, 1°, van het gemeentewegendecreet stelt uitdrukkelijk dat wijzigingen van het gemeentelijk wegennet steeds ten dienste moeten staan van het algemeen belang.

Zoals de Raad van State heeft bevestigd in het arrest nr. 263.797 van 27 juni 2025, mag de beslissende overheid bij wijzigingen van het gemeentelijk wegennet er zich niet toe beperken om de nieuwe wegen en nieuwe rooilijnen op zichzelf in aanmerking te nemen, zonder rekening te houden met de toekomstige effecten op de bestaande wegen waarop de nieuwe wegen aansluiten. De gemeenteraad dient immers na te gaan of de nieuwe wegen passen in een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht wegennet, waarbij hij rekening dient te houden met de doelstellingen van de artikelen 3 en 4 van het gemeentewegendecreet. Dit impliceert onder meer dat de gemeenteraad de gepaste aandacht dient te besteden aan de gevolgen inzake verkeersbelasting op de bestaande wegen.

8. Uit het in het vorige randnummer gestelde volgt te dezen dat de gemeenteraad een concrete inschatting diende te maken over de toekomstige verkeersbelasting op de Zagerijstraat, uitgaande van het *worst case*-scenario bij de maximale invulling van de “bouwvelden”. Ten onrechte houdt de verzoekende partij voor dat het volstond dat zij de Zagerijstraat heeft aangemerkt als één van de drie ontsluitingswegen en dat zij de verkeersveiligheid op de percelen die palen aan de vastgestelde rooilijnen in acht heeft genomen.

9. Bij gebreke aan enige concrete inschatting in het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023, moet worden vastgesteld dat het bestreden ministerieel besluit terecht geoordeeld heeft dat dit gemeenteraadsbesluit niet op goede gronden heeft kunnen oordelen dat er op de Zagerijstraat geen onaanvaardbare belasting zou ontstaan, zodat met andere woorden niet blijkt dat de doorgevoerde wijziging van het gemeentelijk wegennet ten dienste staat van het algemeen belang.

10. Anders dan de verzoekende partij blijkbaar meent, wordt aan de in het vorige randnummer gedane vaststelling geen afbreuk gedaan door de in haar laatste memorie aangevoerde omstandigheid dat zij geconfronteerd wordt met onzekerheid omdat zij niet weet wat de omvang zal zijn van de bouwprojecten die de verschillende eigenaars van onderdelen van het betrokken binnengebied in de toekomst zullen aanvragen. Overigens kan worden opgemerkt dat er voor de verzoekende partij een probaat middel bestaat om deze onzekerheid te voorkomen, meer bepaald door van meet af aan een maximale invulling van de “bouwvelden” op te leggen in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor dit binnengebied.

11. Het middel wordt verworpen.

B. Het eerste middel

Het aangevoerde middel

12.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 12, § 2, van het gemeentewegendecreet, evenals van het motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

12.2. Het middel bekritiseert het motief van het bestreden ministerieel besluit dat de door het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2023 gebruikte procedure niet mocht worden toegepast “op private percelen”.

13. Hiervoor is gebleken dat het bestreden ministerieel besluit steunt op het voldoende draagkrachtig motief van algemeen belang dat weergegeven is in randnummer 6.

Het eerste middel kan bijgevolg niet tot vernietiging leiden, daar het kritiek voert op een overtollig motief.

14. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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