

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.845 van 9 februari 2012
in de zaak A. 189.520/XII-5539**

In zake: 1. de VZW UNIE VAN MOTORSPORTCLUBS
VLAANDEREN
2. Johan CARLEER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Konstantijn Roelandt
kantoor houdend te 1040 Brussel
Galliërslaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE KAPELLE-OP-DEN-BOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9420 Erpe-Mere
Ten Bos 30
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sofie Verlinden

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 augustus 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 30 juni 2008 van de gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos waarbij het “reglement houdende het gebruik van buurt- en landwegen door gemotoriseerde voertuigen” wordt goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 december 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Thomas Beelen, die loco advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere 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. De gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos neemt op 30 juni 2008 een reglement houdende het gebruik van buurt- en landwegen door gemotoriseerde voertuigen aan. Luidens artikel 1 is het gebruik van quads, motoren voor motorcross en 4x4-terreinwagens verboden op buurtwegen,

behoudens vergunning van de burgemeester. Als buurtweg wordt beschouwd: “een openbare, lokale weg die niet voor het algemene voertuigenverkeer werd ingericht en die in hoofdzaak bestemd is voor één of meerdere categorieën van langzaam verkeer, meer bepaald voetgangers, fietsers en/of ruiters”, zoals onder andere voetwegen, veldwegen, aardewegen, jaagpaden, kerkwegels en bospaden. Wie de bepaling overtreedt “kan gestraft worden met een administratieve geldboete van maximum 250,00 EUR”.

In de considerans wordt overwogen wat volgt:

“Gelet op het gemeentedecreet, inzonderheid de artikelen 42 en 43.

Gelet op de nieuwe gemeentewet, inzonderheid de artikelen 119, 119*bis* en 135.

Overwegende dat onze gemeente steeds vaker wordt geconfronteerd met quads, motoren voor motorcross en 4x4-terreinwagens op buurtwegen.

Overwegende dat het gebruik van deze voertuigen op buurtwegen schade toebrengt aan de onverharde, landelijke wegen, aan akkers en eveneens aan fauna en flora langsheen deze wegen.

Overwegende dat het gebruik van deze voertuigen op buurtwegen zorgt voor geluidshinder in een landelijke omgeving.

Overwegende dat door het wildcrossen van de gebruikers van voormelde voertuigen de veiligheid van wandelaars, fietsers en ruiters in het gedrang komt.

Overwegende dat de gemeente dient te zorgen voor de veiligheid en rust op de openbare wegen.

Overwegende dat dient vermeden te worden dat door het wildcrossen van voormelde voertuigen er diepe sporen ontstaan in de onverharde, landelijke wegen.

Gelet op de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties.

Overwegende dat de gemeente de voormelde overlast het meest doeltreffend kan bestrijden via een administratieve geldboete”.

IV. Belang

Uiteenzetting van de exceptie

4. Verwerende partij betwist het belang van verzoekende partijen.

Wat eerste verzoekster betreft werpt verwerende partij tegen dat “het voorwerp van de vordering niet volledig ingepast [kan] worden in het maatschappelijk doel van de vereniging”, aangezien het bestreden reglement geenszins beoogt aspecten van “de motorsport” te reglementeren. Bovendien is het belang van de vereniging “niet voldoende individueel en evenmin resrepresentatief”: het werkterrein van de vereniging, die een eerder overkoepelende functie heeft, is duidelijk ruimer dan het invloedsveld van de bestreden beslissing; het wordt niet aangetoond dat eerste verzoekster activiteiten ontplooit op het grondgebied van verwerende partij. In elk geval vermag, volgens verwerende partij, het aangevochten reglement eerste verzoekster niet te hinderen aangezien de burgemeester alsnog een vergunning kan verlenen om van quads, motoren voor motorcross en 4x4-terreinwagens gebruik te maken op buurtwegen.

Met betrekking tot tweede verzoeker doet verwerende partij gelden dat aangezien eerste verzoekster zonder belang is, het logisch is dat dan ook tweede verzoeker “als lid van eerste verzoeker” onvoldoende belang heeft. Voorts zou tweede verzoeker niet aannemelijk maken dat hij op regelmatige basis zijn hobby uitoefent op de buurtwegen van de gemeente en heeft hij de mogelijkheid een vergunning aan te vragen die hem alsnog toelaat zijn hobby op de buurtwegen van de gemeente uit te oefenen.

Beoordeling

5. Eerste verzoekster is een vzw die onder andere tot maatschappelijk doel heeft: de organisatie en promotie van de motorsport in het algemeen, en de motocross, Enduro, Quad, Trial Snelheid, Supermoto in het bijzonder, onder elke vorm en met alle bekende en toekomstige middelen, de organisatie, bijstand en begeleiding van motorsportgroeperingen gericht op de motorsport, de kwalitatieve opleiding van minderjarigen en volwassenen, de kwalitatieve organisatie van proeven, wedstrijden en trainingen voor minderjarigen en volwassenen, het verlenen van alle materiële, financiële en morele steun aan verantwoorde sportactiviteiten georganiseerd door haarzelf,

haar sportverbonden of sportclubs ten voordele van de aangesloten leden en derden, voornamelijk in de motorsport.

De bestreden verordening, die in principe élk gebruik van quads, motoren voor motorcross en 4x4-terreinwagens op de buurtwegen van de gemeente verbiedt, kan dit doel nadelig beïnvloeden. Waar eerste verzoekster de motorsport “onder elke vorm” beoogt te organiseren en te promoten, mag daar ook het hobbyistische, niet-competitieve motorrijden toe gerekend worden.

Voorts blijkt het doel niet te kunnen worden gelijkgesteld met de behartiging van het algemeen belang, noch met dat van het welbepaalde, individuele belang van het ene of het andere lid van de vereniging. Voorts wordt niet bijgevalen dat het werkterrein van de vereniging -“Vlaanderen”- te zeer de grenzen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos overstijgt om te kunnen aannemen dat de vereniging door de verordening persoonlijk geraakt wordt. Daarbij wordt in rekening gebracht dat kennelijk verwerende partij niet de vaststelling in het auditorsverslag betwist dat geen lokale motorsportvereniging actief is in de gemeente.

De omstandigheid, ten slotte, dat eerste verzoekster zou kunnen proberen aan het principiële verbod onderuit te komen door een vergunning aan de burgemeester te vragen, staat haar belang bij het bestrijden van het opgelegde principiële verbod niet in de weg.

De exceptie is ongegrond in zoverre ze eerste verzoekster viseert.

6. De exceptie mist ook grond wat de tweede verzoeker betreft.

Klaarblijkelijk is het zijn hobby om met een in artikel 1 van het bestreden reglement bedoeld voertuig te rijden. Aangezien hij een inwoner van de gemeente Kapelle-op-den-Bos is, mag geredelijk worden aangenomen dat hij

door het verbod in de bestreden beslissing op nadelige wijze geraakt wordt. De mogelijkheid om de burgemeester om een afwijking te vragen doet verzoekers belang bij het bestrijden van het principiële verbod niet verdwijnen.

V. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet aan. Zij lichten toe dat volgens die bepaling de gemeente alleen in de politie over het wegverkeer kan voorzien voor zover ze geen betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden en dat de bestreden verordening een situatie regelt die wordt beschouwd als een voortdurende bron van gevaar die met een definitieve maatregel wordt beteugeld. Bijgevolg kan, volgens verzoeker, de verordening geen rechtsgrond ontleen aan artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet.

8. In de memorie van antwoord werpt verwerende partij in de eerste plaats tegen dat het middel niet ontvankelijk is. Namelijk zou het onduidelijk zijn doordat verzoekers betogen dat het reglement een algemeen verbod inhoudt, terwijl nochtans de mogelijkheid bestaat om bij de burgemeester een uitzondering op het verbod te vragen.

Wat de grond van het middel betreft merkt verwerende partij op dat het reglement zijn rechtsgrond vindt in artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, van de nieuwe gemeentewet, dat samen met artikel 119*bis*, § 1, is ingevoerd door de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties. Dat het reglement in artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, zijn rechtsgrond vindt, blijkt uit de motivering van het reglement. Daarin geeft de gemeente duidelijk aan te willen ingrijpen met betrekking tot de openbare overlast die zich voordoet op buurtwegen en die veroorzaakt wordt door quads, motoren voor motorcross en 4x4-terreinwagens, eerder dan dat zij met het oog op het veilig en vlot verkeer -

waarvan sprake is in artikel 135, § 2, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet een verkeerssituatie wil regelen. De gemeente is, aldus verwerende partij, wel degelijk “bevoegd een reglement op de gemeentelijk administratieve sanctie goed te keuren dat een situatie van openbare overlast, die beschouwd wordt als een voortdurende bron van gevaar, voor onbepaalde duur moet tegengaan”.

9. In de laatste memorie valt verwerende partij bij dat niet blijkt dat de wetgever het voorwerp van de politie over het wegverkeer zou hebben uitgebreid tot overwegingen die verband houden met de bescherming van de omwonenden tegen de hinder, dat het dan ook in beginsel nog mogelijk is om op basis van artikel 135, § 2, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet het gebruik van de openbare weg dat gepaard gaat met bepaalde vormen van overlast te regelen, ingeval in de eerste plaats of hoofdzakelijk de hinder voor de omwonenden wordt bestreden, en niet het wegverkeer wordt geregeld, en dat er in die omstandigheden geen schending voorligt van artikel 10 van de wegverkeerswet omdat de doelstelling van zulk een algemeen politiereglement niet kadert in het voorwerp van de wegverkeerswet.

Toegepast op het bestreden reglement, moet naar de mening van verwerende partij worden vastgesteld dat het “in de eerste plaats en zelfs hoofdzakelijk de hinder voor de omwonenden wil bestrijden”:

- “- het eerste argument dat in de gemeenteraadsbeslissing wordt gehanteerd is ‘dat het gebruik van deze voertuigen op buurtwegen zorgt voor geluidshinder in een landelijke omgeving’;
- de overige argumenten zijn te herleiden tot het eerste argument of zijn hier duidelijk aan gelinkt:
 - ° met de ‘veiligheid van wandelaars, fietsers en ruiters’ wordt evenzeer de veiligheid bedoeld van de omwonenden die zich te voet, per fiets of te paard voor hun woning of perceel begeven;
 - ° de gemeente staat in voor de veiligheid en de rust [...] op de openbare wegen;
 - ° de diepe sporen in de landelijke wegen zorgen voor een onoordeelkundig gebruik van materiaal en weg, waardoor evenzeer geluidshinder kan ontstaan”.

Beoordeling

10. Volgens het middel zoekt de bestreden verordening voor het principiële verbod van het gebruik van quads, motoren voor motorcross en 4x4-terreinwagens op de gemeentelijke buurtwegen, ten onrechte steun in artikel 135, § 2.

Als zodanig is het middel met geen enkele onduidelijkheid behept. Vermeld verbod is niet minder reëel omdat de burgemeester er een uitzondering op kan toestaan. Nergens beweren verzoekers dat het om een absoluut verbod gaat.

De exceptie van onontvankelijkheid van het middel is ongegrond.

11. Krachtens artikel 135, § 2, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet hebben de gemeenten tot taak om ten behoeve van de inwoners in een goede politie te voorzien, onder meer over de veiligheid en de rust op de openbare wegen. Welke zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten “meer bepaald” worden toevertrouwd, wordt in het tweede lid opgesomd.

Tot die zaken behoren, gelet op het 1^o, alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, met dien verstande evenwel dat de politie over het wegverkeer niet onder de toepassing van het artikel valt voor zover ze betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden. Dat laatste voorbehoud herneemt het voorschrift van artikel 10 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, luidend: “Voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de bepalingen van de nieuwe gemeentewet van 26 mei 1989”.

Tot de zaken van politie die het tweede lid van artikel 135, § 2, nog aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten heeft toevertrouwd, behoort sinds de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties ook: “7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”.

Zoals de Raad van State reeds in zijn arrest nr. 202.037 van 18 maart 2010 overwoog, heeft de wetgever door die toevoeging aan de zaken van politie waarvoor de gemeenten bevoegd zijn klaarblijkelijk wat meer armslag aan de gemeenten willen geven, namelijk door de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van “overlast”. Deze aanpassing, specificeert het arrest, betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard.

Door de toevoeging van het 7° moet bijgevolg de impact of hinder ten gevolge van de inbreuken op de materiële orde minder zwaarwegend zijn dan beweerdelijk voorheen het geval was om op grond van artikel 135, § 2, een politimaatregel te mogen opleggen. Maar het verandert er niets aan dat de politie over het wegverkeer, zoals daarvoor, buiten de toepassing van het artikel blijft vallen als ze een blijvende of periodieke toestand betreft.

12. Uit het voorgaande volgt dat het middel gegrond is in zoverre de bestreden beslissing te kwalificeren zou zijn als een politimaatregel die een blijvende of periodieke verkeerstoestand regelt.

Volgens verwerende partij zou zulke kwalificatie ten onrechte zijn. De “voortdurende” situatie die de bestreden beslissing viseert, is volgens haar geen verkeerstoestand, maar een situatie van overlast die als zodanig geen verband houdt met de gemakkelijheid van het wegverkeer en de veiligheid van de weggebruikers. Volgens verwerende partij, in de laatste memorie, wil de

bestreden beslissing immers “in de eerste plaats en zelfs hoofdzakelijk de hinder voor de omwonenden [...] bestrijden”.

13. Naar het oordeel van de Raad van State kan verwerende partij die zienswijze slechts staande houden door, zoals zij in de laatste memorie doet, de motieven op grond waarvan de gemeenteraad in een principieel verbod op het gebruik van bepaalde voertuigen op buurtwegen heeft voorzien, te herschrijven.

Anders dan zij beweert, is het eerste argument in de gemeenteraadsbeslissing niét dat het gebruik van de bedoelde voertuigen voor geluidshinder zorgt. Het eerste motief betreft de schade die de voertuigen toebrengen aan (onder andere) de wegen. Het is een duidelijke verkeersoverweging, die op zich vreemd is aan de problematiek van de geluidshinder.

Als om de zwaarwichtigheid van het argument te beklemtonen, wordt het nog eens herhaald, als laatste motief: “vermeden [dient] te worden dat door het wildcrossen van voormelde voertuigen er diepe sporen ontstaan in de onverharde, landelijke wegen”. Hier weer komt de problematiek van de geluidshinder niet te pas.

Ook het argument van de veiligheid van de wandelaars, fietsers en ruiters is een verkeersoverweging. Het betreft wezenlijk de veiligheid van wie de weg gebruikt, ongeacht of dat omwoners zijn of niet.

14. Op het motief in verband met de geluidshinder en de rust op de openbare wegen na, houden alle motieven van het aangevochten reglement direct en nauw verband met het behoud van de weg en de veiligheid van de weggebruikers. De uitleg die verwerende partij in de laatste memorie aan de motieven voor het reglement geeft, kan niet verdoezelen dat de gemeenteraadsbeslissing allesbehalve “in de eerste plaats of hoofdzakelijk” de hinder voor de omwonenden bestrijdt.

In tegendeel is de conclusie dat verwerende partij met de bestreden verordening op het gebruik van de buurtwegen, een politiemaatregel heeft genomen die vooral een vlot en veilig verkeer moet waarborgen, namelijk een politiemaatregel die de blijvende of periodieke aantasting van de weg en van de verkeersveiligheid door bepaalde voertuigen tegengaat.

De bestreden beslissing zoekt daarvoor, als gezien, tevergeefs steun in artikel 135 van de nieuwe gemeentewet. Het middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 30 juni 2008 van de gemeenteraad van de gemeente Kapelle-op-den-Bos waarbij het “reglement houdende het gebruik van buurt- en landwegen door gemotoriseerde voertuigen” wordt goedgekeurd.**
- 2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 februari 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest