

Toelichtingsnota: Beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak van de wegen

De laatste maanden rijzen vragen omtrent de toepassing van artikel 4.2.25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met betrekking tot de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak van de wegen.

Dit document verduidelijkt aan de hand van concrete toepassingsgevallen wanneer een beslissing van de gemeenteraad nodig is en wanneer niet.

Deze toelichting kwam tot stand na overleg tussen Ruimte Vlaanderen, de VVSG, het Agentschap Binnenlands Bestuur en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

A. Algemeen

De recente wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bij decreet van 4 april 2014 heeft artikel 4.2.25 ingevoegd, dat als volgt luidt:

“Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag.

Als de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid had, maar geen beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen, roept de provinciegouverneur op verzoek van de deputatie of de Vlaamse Regering, de gemeenteraad samen. De gemeenteraad neemt een beslissing over de zaak van de wegen en deelt die beslissing mee binnen een termijn van zestig dagen vanaf de samenroeping door de provinciegouverneur.”.

De memorie van toelichting bij dit artikel stelt:

“1. De gemeenteraad is bevoegd om te beslissen over de zaak van de wegen op grond van artikel 2 en 42 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005.

In het kader van verkavelingsaanvragen die wegeniswerken omvatten, stelt artikel 4.2.17, §2, VCRO, expliciet: “Indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend, dan neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag.

De gemeenteraad beslist uiterlijk op de tweede raadszitting waarop de zaak van de wegen geagendeerd is, zo niet wordt de beslissing over de wegenis geacht ongunstig te zijn.”.

2. Een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag kan echter evenzeer wegeniswerken omvatten. Zo kan men een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag indienen voor groepswoonbouw met aanleg van wegen of voor de aanleg van wegen alleen. Ook hier geldt dat de beslissingsbevoegdheid over de zaak van de wegen (de aanleg van nieuwe wegen, de tracéwijziging, de verbreding of de opheffing van bestaande gemeentelijke wegen) toekomt aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit het Gemeentedecreet en is te onderscheiden van de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen in het kader van de ruimtelijke ordeningsregelgeving over de vergunningsaanvraag zelf (R.v.St., nr. 189.415, 12 januari 2009; DEFOORT, P.J., ‘De beslissing over de zaak van de wegen is geen voorbereidende rechtshandeling ten aanzien van een latere vergunningsbeslissing: de gevolgen hiervan voor de motiveringsplicht en de beroepsmogelijkheden’ (noot onder R.v.St, nr. 189.415, 12 januari 2009, Extensa), TROS, 2009, 254-258). (...)”

Als de werken betrekking hebben op de zogenaamde **buurtwegen**, dan wordt de besluitvormingsprocedure betreffende de aanleg, de wijziging van de breedte, de verplaatsing of de afschaffing van buurtwegen in artikel 27 en 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen geregeld. De gemeenteraad beoordeelt het nut van de aanleg, de wijziging of de afschaffing, maar kan aan de deputatie enkel een voorstel doen. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de deputatie.

Als een vergunningsaanvraag aan de ene kant de aanleg van nieuwe wegen of de tracéwijziging, de verbreding of de opheffing van een bestaande gemeentelijke weg en aan de andere kant de wijziging, de verbreding of de afschaffing van een buurtweg inhoudt, moeten artikel 4.2.25 VCRO en de Buurtwegenwet cumulatief worden toegepast. Een besluit over de wegen is in dat geval maar volkomen nadat ook de formaliteiten zijn vervuld die door de Buurtwegenwet voorgeschreven worden.

Een besluit van de deputatie in toepassing van de Buurtwegenwet is niet nodig wanneer een buurtweg louter wordt verhard, zonder wijziging van de rooilijn.

Met betrekking tot de instandhouding van de buurtwegen is de provincie (en niet de gemeente) bevoegd om verordeningen aan te nemen. Die verordeningen kunnen o.m. bepalingen bevatten inzake de onderhoudskosten, de afpalingen, de sloten en duikers, de waterafloop, de rooilijnen voor bouwwerken en beplantingen... Ze kunnen worden geraadpleegd op de website van de betrokken provinciale overheid.

Artikels 2 en 42 van het Gemeentedecreet bepalen dat de gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid in zaken die voor de gemeente van belang zijn, en is dus zeer ruim geformuleerd. Volgens rechtsleer en rechtspraak omvatten die artikels in het kader van de zaak van de wegen onder meer:

- de aanleg van nieuwe gemeentewegen;
- de tracéwijziging;
- de verbreding of opheffing;
- de uitrusting van deze wegen.

B. Algemene criteria

Enkele algemene criteria die van belang zijn in het kader van de mogelijke bevoegdheid van de gemeenteraad:

- De gemeenteraad heeft enkel bevoegdheid m.b.t. wegen die behoren tot het gemeentelijk wegennet.
- De gemeenteraad heeft enkel bevoegdheid m.b.t. openbare wegen en niet bij private wegenis. Het eigendomsstatuut is daarbij niet belangrijk, wel het al dan niet openbare karakter van de weg. Brievenbussen aan het begin van de weg, afvalophaling aan begin van de weg... wijzen op een privaat karakter van de weg.
- Een belangrijk criterium om uit te maken of de gemeenteraad bevoegdheid heeft, zijn de mogelijke financiële gevolgen voor de gemeente. 'Daden van beheer' behoren tot de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. 'Daden van beschikking' zijn de bevoegdheid van de gemeenteraad.
- Als de geplande werken impact hebben op de rooilijn, is altijd een beslissing van de gemeenteraad vereist.
- ...

C. Concrete toepassingsgevallen

Hierna worden een aantal concrete toepassingsgevallen overlopen:

- 1) De aanleg van leidingen in gemeentelijk openbaar domein (bv. Elia, Aquafin...), met of zonder noodzaak om de gemeenteweg op te breken (bv. onderboring van leidingen)

Er is geen beslissing van de gemeenteraad nodig als de wegenis terug in oorspronkelijke staat wordt hersteld. Werken gebeuren wel steeds in samenspraak met de gemeente en voor werken aan gemeentedomein is het akkoord van het college van burgemeester en schepenen nodig.

Er is wel een beslissing van de gemeenteraad nodig als de oorspronkelijke configuratie of bestrating van de wegenis wordt gewijzigd (bv. wijzigingen aan parkeerstroken, verbreding, versmalling, andere soort verharding...).

Voor werken aan nutsleidingen van een bestaande weg (zonder wijzigingen aan de weg zelf) is in principe geen beslissing van de gemeenteraad nodig, tenzij het gaat om de 'eerste uitrusting' van een bestaande weg (zonder basisuitrusting).

Er is geen tussenkomst van de gemeenteraad nodig voor een nieuwe Telenetkabel. Overleg met de gemeente en de toestemming van het college van burgemeester en schepenen zijn wel noodzakelijk, omdat het gaat om werken aan gemeentelijk domein.

Voor nieuwe riolering is een beslissing van de gemeenteraad nodig als die wordt overgedragen aan de gemeente en/of de gemeente de riolering in beheer / eigendom krijgt.

2) Aansluiting van een individuele woning op de gemeentelijke riolering en andere nutsleidingen

Voor een individuele aansluiting is geen beslissing van de gemeenteraad nodig. (RvS 29 oktober 2009, nr. 197.525, Hoebeke)

3) Verharden van jaagpaden (eigendom van Waterwegen en Zeekanaal) zodat die kunnen worden opgenomen in een bovengemeentelijk fietsnetwerk

Als de gemeente niet instaat voor het onderhoud en beheer van het jaagpad, hoeft de gemeenteraad niet tussen te komen. In het andere geval is wel een beslissing van de gemeenteraad nodig.

Voor kruisingen van het jaagpad met gemeentewegen geldt dat de gemeenteraad enkel tussenkomt als structurele ingrepen aan de gemeentewegen nodig zijn. Voor wegmarkeringen en andere minimale ingrepen volstaat een beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen.

4) Aanleg van een nieuwe gewestweg die een aantal gemeentewegen doorsnijdt

Omwille van de zgn. "Interceptietheorie" worden de gemeentewegen ter hoogte van de gelijkgrondse kruisingen ingelijfd in het gewestdomein. Daarvoor is geen beslissing van de gemeenteraad nodig.

Er is wel een beslissing van de gemeenteraad nodig als gemeentewegen door die nieuwe wegenis doodlopende straten worden. De impact ervan is immers groot. De bestaande gemeentewegen die doodlopend worden gemaakt, moeten op de koppen afgewerkt worden.

Voor aansluiting op wegen die onder gemeentelijk beheer blijven, is enkel een tussenkomst van de gemeenteraad nodig als het gaat om structurele ingrepen aan de gemeentewegen (bv. wanneer een gemeenteweg door de aanleg van een nieuwe gewestweg een doodlopende straat wordt die op de kop moet worden afgewerkt).

Verder kan nog worden gewezen op artikel 192 van het Gemeentedecreet, dat het volgende stelt:

"De Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de gemeenteraad in kwestie, welke wegen op het grondgebied van die gemeente als gewestwegen beschouwd worden.

Als bestaande wegen of weggedeelten niet langer beschouwd worden als gewestwegen, worden ze beschouwd als gemeentewegen, mits de gemeenteraad daarmee instemt. Die overdracht heeft de toekenning om niet van de eigendom van die wegen tot gevolg. Bij de eigendomsoverdracht moeten deze wegen zich in goede staat van onderhoud bevinden."

Bij overdracht van wegen ligt de gemeentelijke bevoegdheid dus bij de gemeenteraad (enerzijds advies en anderzijds instemming).

Het Mobiliteitsdecreet van 20 maart 2009 voorziet bovendien in een zeer grote inspraak van gemeenten bij de aanleg van een nieuwe gewestweg die een aantal gemeentewegen

doorkruist, onder meer via de zogenaamde Gemeentelijke Begeleidingscommissie (waarin vertegenwoordigers van de gemeente en van het Vlaamse Gewest zetelen). Het Mobiliteitsdecreet voorziet ook in de mogelijkheid om samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten.

5) Het leggen van trasporen op gemeentewegen

Gezien de aanzienlijke impact op de gemeentewegen is een beslissing van de gemeenteraad nodig. Dat is niet het geval als de trasporen in eigen bedding liggen en er geen aanpassingen nodig zijn aan gemeentewegen.

6) De aanleg van een ontsluitingsweg van een gevangenis die verder eigendom blijft van de Regie der Gebouwen maar wel in gebruik is als openbare weg

Het eigendomsstatuut is niet belangrijk, maar wel het al dan niet openbare karakter van de weg. (RvS 27 april 2010, nr. 203.317, Hully en Jaoui: "affectation publique ou quasi publique")

Als het om een openbare weg gaat, die al dan niet wordt overgedragen aan de gemeente, is een tussenkomst van de gemeenteraad nodig.

7) Windturbineprojecten waarbij toegangswegen worden aangelegd naar de turbines (met het oog op de aanleg en het onderhoud van de turbines) en waarbij ook kabelwerken op het openbaar domein (langs gemeentewegen) worden uitgevoerd

De toegangsweg met het oog op het onderhoud heeft geen openbaar karakter, waardoor er geen beslissing van de gemeenteraad nodig is.

Voor de bijhorende kabelwerken op openbaar domein is ook geen beslissing van de gemeenteraad nodig, omdat die leidingen geen 'uitrusting' van de weg zijn en niet in beheer van de gemeente komen.

Omwille van de werken aan gemeentelijk domein is wel overleg met het college van burgemeester en schepenen nodig.

Als de bouw van de windturbines gepaard gaat met (al dan niet tijdelijke) aanpassingen aan de bestaande openbare wegen (bv. het verbreden van de verharding in korte bochten in functie van vrachtwagenverkeer) is wel een beslissing van de gemeenteraad nodig.

8) Inbuizen van langsgrachten naast gemeentewegen

Een 'kleine' inbuizing in functie van de toegang tot een individueel perceel betreft een individuele aansluiting, zodat geen beslissing van de gemeenteraad nodig is. Het betreft ook een daad van beheer en niet van beschikking. Omdat het gaat om werken aan gemeentelijk domein, is wel het akkoord van het college van burgemeester en schepenen wel vereist.