

DE BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENTERAAD OVER DE ZAAK DER WEGEN... WELKE BEVOEGDHEID?



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner

Traditioneel wordt aanvaard dat de gemeenteraad exclusief bevoegd is om te oordelen over de 'zaak der wegen' bij een vergunningsaanvraag met wegenis. Die beslissing wordt beschouwd als een autonome beslissing van de gemeenteraad, die te onderscheiden is van de vergunningsbeslissing. Zonder positieve gemeenteraadsbeslissing kan geen vergunning worden verleend. In de administratieve praktijk wordt die bevoegdheid meer dan eens op een oneigenlijke manier aangewend om ruimtelijke ontwikkelingen tegen te houden – meestal in woongebied of in gebied voor bedrijvigheid – die het gemeentebestuur om redenen van ruimtelijke ordening niet wenselijk acht. De bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen wordt op die manier van haar wettige doel afgewend, nu de gemeenteraad niet bevoegd is om de ruimtelijke ordening te beoordelen, maar enkel het tracé en de uitrusting van de weg. Tegen dergelijke misbruiken bestaat geen efficiënte rechtsbescherming. Vooreerst zorgt de opdeling in de jurisdictionele rechtsbescherming tegen de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen bij de Raad van State, enerzijds, en die tegen de vergunningsbeslissing over de vergunningsaanvraag bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, anderzijds, voor een onontwaaarbaar kluwen. Bovendien bestaat er, behoudens een eventuele vordering tot schadevergoeding, geen enkele vorm van rechtsbescherming tegen een stilzittende gemeenteraad of tegen een gemeenteraad die, ook na een vernietiging van een eerdere onwettige beslissing, blijft weigeren om een positieve beslissing te nemen over de zaak der wegen. Vanuit die vaststelling wordt onderzocht van waar de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen afkomstig is. Na uitvoerig wetshistorisch onderzoek, zowel van de ruimtelijkeordeningswetgeving als van de gemeentewetgeving, komt de auteur tot het besluit dat de gewijzigde wetgeving in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO) en in het Gemeentedecreet gezorgd hebben voor aanzienlijke bevoegdheidsverschuivingen, zelfs in die mate dat er geen sprake meer is van enige bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen, behalve voor de aanleg van gemeentewegen in opdracht van de gemeente zelf. Er zijn voldoende argumenten om te besluiten dat de beoordeling van de wegenis in de gewijzigde decretale context behoort tot de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan. Dit impliceert dat een administratief beroep bij de deputatie mogelijk is tegen een vergunningsweigering (inclusief de wegenis). Op die manier wordt een belangrijke lacune in de rechtsbescherming ingevuld.

LEESWIJZER

De auteur is zich ervan bewust dat dit een uitzonderlijk lange tekst is voor het relatief beperkte onderwerp. De tekst behandelt twee grote onderwerpen. Het eerste thema is de vraag of de Raad van State dan wel de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd is voor beroepen tegen beslissingen van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Dit onderwerp wordt behandeld in punt 'II. Een probleem van rechtsbescherming'. Het tweede thema is de vraag of de gemeenteraad wel nog enige bevoegdheid heeft over de zogenaamde 'zaak van de wegen'. Dit onderwerp wordt behandeld in punt IV. 'De zaak der wegen in het licht van een geëvolueerde decretale context'. De analyse die hierin wordt gemaakt, is gebaseerd op het wetshistorische onderzoek uit punt III 'Evoluties van de wetsgeschiedenis i.v.m. de zaak der wegen'. De lezer die ertegen opziet om zich door de volledige tekst te worstelen, kan de wetsgeschiedenis overslaan en meteen overgaan naar punt IV, waarin talrijke verwijzingen zijn opgenomen naar de relevante passages over de wetsgeschiedenis. Hoofdstuk III fungeert vooral als onderbouw en controle-instrument voor de standpunten die worden ingenomen in hoofdstuk IV.

I. INLEIDING

1 Volgens artikel 4.2.25 VCRO moet voor een vergunningsaanvraag die wegeniswerken omvat, waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft en waarvan het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, de gemeenteraad eerst een beslissing nemen over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing kan nemen over de vergunningsaanvraag. Als de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid had, maar geen beslissing heeft genomen, roept de provinciegouverneur, op verzoek van de deputatie (bij een bouwberoep) of de Vlaamse Regering (in de bijzondere procedure), de gemeenteraad samen om alsnog een beslissing te nemen. De gemeenteraad heeft na samenroeping door de gouverneur een termijn van 60 dagen om te beslissen. Die bepaling werd recent ingevoerd door een wijzigingsdecreet van 4 april 2014¹, maar het systeem bestaat al, in wisselende variaties, van bij de invoering van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962.

Het Omgevingsvergunningsdecreet neemt de bepaling zo goed als ongewijzigd over, met als grootste verschil dat de gouverneur de gemeenteraad ook kan samenroepen, op verzoek van de Vlaamse Regering of de

gewestelijke omgevingsambtenaar, en dat een samenroeping door de gouverneur in beroep niet enkel mogelijk is na stilzwijgen van de gemeenteraad, maar ook na een eerdere weigering door de gemeenteraad².

De aanleiding van deze bijdrage is de vaststelling dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen over de zogenaamde 'zaak der wegen' in de administratieve praktijk vaak wordt aangewend om de ontwikkeling van een woongebied of van een gebied voor bedrijvigheid in absolute zin te blokkeren, omdat de gemeente beleidsmatig de gronden onbebouwd wenst te houden, ondanks de bestemming van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Tegen een dergelijke handelswijze bestaat geen efficiënte rechtsbescherming, zoals hierna zal blijken.

Een recent voorbeeld uit de rechtspraak illustreert de problematiek³. In het arrest-*nv Belgische Gronden Reserve* weigerde het college van burgemeester en schepenen (hierna cbs) een vergunning, ondanks positieve voorbesprekingen tussen de aanvrager en de gemeente. De aanvrager had de verkavelingsaanvraag aangepast aan de opmerkingen van de gemeente. Alle adviezen waren positief. De weigering werd gemotiveerd omwille van goede ruimtelijke ordening, namelijk een strijdigheid met het gemeentelijke ruimtelijk structuurplan (afgekort GRS). Het GRS voorzag om bepaalde stukken woongebied, onder meer de gronden van de aanvraag, te herbestemmen tot bouwvrij agrarisch gebied (zogenaamde openruimteverbindingen of openruimteverbindingen)⁴. Het cbs besloot de aanvraag niet voor te leggen aan de gemeenteraad, nu het van oordeel was dat de aanvraag omwille van het GRS niet voor vergunning in aanmerking kwam. De aanvrager ging in beroep bij de deputatie, die de gemeenteraad wel liet samenroepen. De gemeen-

1 Decreet 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, BS 15 april 2014. Voor een bespreking van dit decreet, inzonderheid de regeling over de zaak der wegen zie F. DE PRETER, T. DE WAELE, G. DEWULF, S. RONSE, M. ROOSEMONT en W. VANDEVYVERE, "Het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid", *TROS* 2014, afl. 76, (25-38) 31-32.

2 Zie art. 31 en 65 decreet 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna Omgevingsvergunningsdecreet).

3 Zie RvS 2 oktober 2015, nr. 232.407, *nv Belgische Gronden Reserve*.

4 Het hoeft weinig uitleg om aan te tonen dat dit een onwettig weigeringsmotief is, nu art. 2.1.2, § 7 VCRO expliciet bepaalt dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Zo lang de bestemming van het gewestplan niet is gewijzigd via een RUP, heeft het gewestplan verordenende kracht. Pas als er een voorlopige goedkeuring van het RUP is waarmee de aanvraag strijdig is, kan dit dienen als weigeringsmotief voor een vergunningsaanvraag (art. 4.3.2 VCRO).

teraad weerlegde in detail alle ingediende bezwaren over de zaak der wegen (tracé en uitrusting), maar weigerde uiteindelijk toch de wegenis omwille van dezelfde argumenten waarop het cbs zich had gebaseerd. De aanvrager ging vervolgens naar

de Raad van State, die de beslissing van de gemeenteraad vernietigde wegens bevoegdheidsoverschrijding. De Raad van State stelde vast dat de gemeenteraad zich voor zijn beslissing over de zaak der wegen uitsluitend baseerde op een argument

van goede ruimtelijke ordening, terwijl de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen zich beperkt tot het tracé en de uitrusting van de weg⁵.

Men zou kunnen zeggen dat de aanvrager wel degelijk rechtsbescherming geniet. De onwettige beslissing van de gemeenteraad is immers vernietigd. Die vernietiging brengt de aanvrager evenwel niet veel verder. De aanvrager heeft nog steeds geen gunstige beslissing van de gemeenteraad over de wegenis, laat staan een verkavelingsvergunning. De aanvrager moet – na anderhalf jaar procederen – helemaal opnieuw beginnen met het indienen van zijn aanvraag bij de gemeente en, of de gemeenteraad dit keer wel een gunstige beslissing zal nemen, is verre van zeker. De ervaring leert dat bij een vernietiging omwille van een schending van de motiveringsplicht, de gemeenteraad bij het hernemen veelal dezelfde beslissing neemt, met een andere motivering⁶. Veelal neemt de gemeenteraad zelfs helemaal geen nieuwe beslissing, wat nog slechter is voor de aanvrager⁷.

In het verleden heb ik reeds aangeklaagd dat het ontbreken van een administratieve beroepsmogelijkheid bij de deputatie over het aspect van de wegen, een ernstige lacune is in de rechtsbescherming voor de aanvrager⁸. De decreetgever heeft hiervoor een oplossing willen bieden door de gouverneur (opnieuw) de bevoegdheid te geven de gemeenteraad samen te roepen in graad van beroep, maar die bevoegdheid geldt alleen bij het ontbreken van een gemeenteraadsbeslissing en niet bij een uitdrukkelijke negatieve beslissing van de gemeenteraad⁹.

II. EEN PROBLEEM VAN RECHTSBESCHERMING

2 De rechtsbescherming bestaat in theorie wel, maar hij is nodeloos complex en bovendien niet effectief.

-
- 5 Terloops kan worden opgemerkt dat in dit specifieke voorbeeld, de deputatie wel degelijk de vergunning had kunnen verlenen. In de parlementaire voorbereiding bij de Stedenbouwwet werd in het commissieslag benadrukt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan alleen voor de beoordeling over het tracé en de uitrusting van de wegen was gebonden door de beslissing van de gemeenteraad en niet door de andere punten waarover de gemeenteraad zich eventueel nog uitsprak (Verslag, *Parl.St. Kamer 1970-71*, nr. 773/2, 358-359. Zie ook R. PEREMANS, "Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen", *De Gemeente* 1975, 371). Nu de gemeenteraad, in het geval dat heeft geleid tot het arrest nr. 232.407, zich, door de weerlegging van alle bezwaren, duidelijk positief heeft uitgesproken over het tracé en de uitrusting van de weg, was de deputatie niet gebonden door het weigeringsmotief op basis van het GRS.
- 6 F. SEBREGHTS en J. GEENS, "De wraak van de wegen? Stuiten op de grens tussen wegenrecht en ruimtelijke ordening" in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber Amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 322.
- 7 In theorie kan men bij een foutieve weigering of een foutief stilzitten van de overheid een schadevergoeding eisen. Dit kan niet worden beschouwd als een efficiënte rechtsbescherming. De aanvrager van een vergunning verlangt geen geldsom, maar wel een positieve beslissing voor zijn project, waarvoor hij denkt gerechtvaardigde aanspraken te kunnen maken. Bovendien leert de praktijk dat de rechters slechts zelden overgaan tot het toekennen van een schadevergoeding voor een weigering, omdat het zeer moeilijk is om aan te tonen dat de weigering van de wegenis met een absolute zekerheid de oorzaak is van de weigering. De rechters aanvaarden heel makkelijk de doorbreking van het causale verband tussen de foutieve weigering van de wegenis en de schade ten gevolge van de vergunningsweigering. Het valt heel moeilijk aan te tonen dat de vergunningverlenende overheid met een absolute zekerheid de vergunning zou hebben verleend als de wegenis positief zou zijn beoordeeld. Meestal heeft de vergunningverlenende overheid zich niet ten gronde uitgesproken of in sommige gevallen maakt deze overheid bepaalde bedenkingen. Ook al kan makkelijk via een beperkt aangepast plan worden tegemoetgekomen aan de opmerkingen, dan nog besluiten rechters makkelijk dat het niet absoluut zeker is dat de vergunning zou zijn verkregen met een gunstige gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen (zie bv. Rb. Turnhout 18 februari 2013, rolnr. 11-1111-A, *onuitg.*). In die optiek is er dan hoogstens het verlies van een kans.
- 8 P.-J. DEFOORT, "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", *TROS* 2009, 254-258; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe aanvragen", *TROS* 2009, 110, hierin bijgetreden door W. DE CUYPER, T. HUYGENS, E. RENTMEESTERS en S. WALGRAEVE, "De ruimtelijke ordening opnieuw geordend", *TMR* 2009, 512. Zie in dezelfde zin F. SEBREGHTS en J. GEENS, "De wraak van de wegen? Stuiten op de grens tussen wegenrecht en ruimtelijke ordening" in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber Amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 322-324.
- 9 Art. 65 Omgevingsvergunningsdecreet laat wel toe dat de gouverneur de gemeenteraad samenroept, als de gemeenteraad in eerste aanleg een negatieve beslissing heeft genomen en als de deputatie in beroep van oordeel is dat de vergunning kan worden verleend. Of de gemeenteraad makkelijk van gedacht zal veranderen op verzoek van de deputatie, valt te betwijfelen.

De gouverneur is bevoegd om in het kader van het algemeen administratief toezicht een onwettige gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen te schorsen¹⁰. De gemeente kan daarna de beslissing intrekken of handhaven. In het laatste geval kan de Vlaamse Regering de gehandhaafde beslissing vernietigen¹¹. In geen enkel geval kan een andere overheid dan de gemeenteraad een positieve beslissing nemen. Zelf als de gemeenteraad intrekt of als de regering vernietigt, staat een aan-

vrager nog nergens als die beslissingen niet worden gevolgd door een positieve gemeenteraadsbeslissing. Als de Vlaamse Regering na een handhaving niet vernietigt, rest enkel een beroep bij de Raad van State.

B Naast het administratief toezicht is er ook een jurisdictionele rechtsbescherming. Volgens een eensluidende rechtspraak, zowel bij de Raad van State als bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is

(enkel) de Raad van State bevoegd voor beslissingen van de gemeenteraad over de zaak der wegen en niet de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹².

Uit het volgende overzicht blijkt de complexiteit van de rechtsbescherming. In dit overzicht wordt enkel gekeken naar de jurisdictionele beroepsmogelijkheden. Als het administratief toezicht ook in rekening wordt gebracht, is de situatie nog een stuk complexer.

Eerste hypothese: de gemeenteraad neemt geen beslissing en het cbs weigert de vergunning. De aanvrager gaat in beroep bij de deputatie, waarna de gouverneur de gemeenteraad samenroept.

Beslissingen GR en deputatie	Jurisdictioneel beroep
a) Gemeenteraad positief, deputatie weigert	Aanvrager kan in beroep bij de RvVb tegen de vergunningsweigering Als de RvVb vernietigt en vervolgens de deputatie de vergunning verleent, bevinden we ons in de situatie b) (*)
b) Gemeenteraad positief, deputatie verleent de vergunning	1. Derde belanghebbende kan in beroep bij de RvVb tegen de vergunning 2. Cbs kan als vergunningverlenend bestuursorgaan in beroep bij de RvVb tegen de vergunningsweigering 3. Derde belanghebbende kan in beroep bij de RvS tegen de beslissing van de gemeenteraad ¹³ (*)
c) Gemeenteraad weigert de zaak der wegen, deputatie weigert de vergunning	1. Aanvrager kan in beroep bij de RvVb tegen de vergunningsweigering 2. Aanvrager kan in beroep bij de RvS tegen de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen
d) Gemeenteraad neemt geen beslissing, deputatie weigert de vergunning	1. Beroepsmogelijkheid op grond van artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ¹⁴ ? 2. Een eventueel beroep van de aanvrager tegen de vergunningsweigering van de deputatie zal onontvankelijk zijn wegens gebrek aan belang ¹⁵

Op de situaties waar een (*) bij staat, wordt *infra* in randnummer 6 dieper ingegaan.

10 M. BOES, "De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen: aard, draagwijdte en gevolgen" in J. ACKAERT e.a. (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 231-232; D. ERREYGERS, "Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?", *TROS* 1999, 16.

11 Art. 256 Gemeentedecreet.

12 Vaste rechtspraak, bv. RvS 9 mei 2014, nr. 227.338, Kalis, RvVb 13 januari 2015, nr. A/2015/0008 en RvVb 16 december 2014, A/2014/0864.

13 In theorie kan het college van burgemeester en schepenen als vergunningverlenend bestuursorgaan ook in beroep gaan tegen een positieve beslissing van de gemeenteraad, als het college van oordeel is dat de gemeenteraad hiermee het vergunningenbeleid van het college doorkruist. Deze hypothese zal in de praktijk weinig voorkomen.

14 Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden, te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning, geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Wanneer de overheid niet verplicht is te handelen, kan de onthouding vanwege de overheid om een beslissing te nemen, niet worden bestreden op grond van art. 14 RvS-wet (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1121). Het is verre van duidelijk of de gemeenteraad al dan niet verplicht is om te beslissen. Het oorspronkelijke art. 4.2.17, § 2, tweede lid VCRO bepaalde dat, als de gemeenteraad niet uiterlijk op de tweede raadszitting, waarop de zaak van de wegen was geagendeerd, besliste, de beslissing over de wegen wordt geacht ongunstig te zijn. De bindende beslissingstermijn is opge-

Tweede hypothese: de gemeenteraad neemt een positieve beslissing over de zaak der wegen.

Subhypothese 1: het cbs verleent de vergunning.

Beroep derde belanghebbende	Beslissing deputatie	Jurisdictioneel beroep
a) Bij deputatie tegen de vergunning	1. Deputatie verleent de vergunning	Derde belanghebbende kan in beroep bij de RvVb
	2. Deputatie weigert de vergunning	Aanvrager kan in beroep bij de RvVb
b) Bij RvS tegen de zaak der wegen	n.v.t.	1. Is een ontvankelijk beroep mogelijk ¹⁶ ? 2. Quid verhouding procedure RvS met RvVb? (**)

Op de vraag waar een (**) bij staat, wordt *infra* in randnummer 7 dieper ingegaan.

Subhypothese 2: het cbs weigert de vergunning.

Beroep aanvrager bij deputatie	Jurisdictioneel beroep
a) Deputatie verleent de vergunning	1. Derde belanghebbende tegen de vergunning bij de RvVb 2. Derde belanghebbende tegen de positieve gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen bij de RvS (*)
b) Deputatie weigert de vergunning	Aanvrager tegen de vergunningsweigering bij de RvVb

Over de situaties waar een (*) bij staat, wordt *infra* in randnummer 6 nog een bedenking gemaakt.

Derde hypothese: de gemeenteraad weigert de zaak der wegen en het cbs weigert de vergunning; in dit geval staat enkel een rechtstreeks beroep bij de Raad van State open tegen de negatieve gemeenteraadsbeslissing. Een beroep tegen de vergun-

ningsweigering heeft geen zin, nu de gouverneur de gemeenteraad enkel kan laten samenroepen bij het ontbreken van een gemeenteraadsbeslissing, maar niet bij een uitdrukkelijke negatieve beslissing¹⁷. In die hypothese is er geen enkele rechtstreekse

rechtsbescherming tegen de vergunningsweigering. Een beroep is in die omstandigheid onontvankelijk¹⁸.

4 Een dergelijk kluwen valt, vanuit proceseconomisch oogpunt en in het licht op

heven door het decreet 4 april 2014 (zie *infra* randnr. 28). In de huidige en de toekomstige regeling is in eerste aanleg geen enkele beslissingstermijn voorzien. In de beroepsprocedure is een termijn van 60 dagen voorzien, na samenroeping van de gemeenteraad door de gouverneur. Dit zou kunnen worden beschouwd als een verplichting om te beslissen. RvS-wet: inunctietermijn.

15 Vgl. RvS 11 juni 2004, nr. 132.289, Somville, RvS 31 mei 2005, nr. 145.187, Commune de Walhain, RvS 17 november 2008, nr. 187.987, Laurens-Koch, RvVb 13 januari 2015, nr. A/2015/0008.; RvS 27 mei 2007, nr. 145.089, Wuyts, noot R. VEKEMAN, "Verkaveling met infrastructuurwerken", *T.Gem.* 2006, 92-93 en P.-J. DEFOORT, "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", *TROS* 2009, 256-257, nr. 2.

16 Een positieve beslissing over de zaak der wegen is slechts uitvoerbaar door de vergunning waarbij de wegenis wordt vergund (RvS 4 december 2010, nr. 209.746, Gesquiere). Door het instellen van een beroep bij de deputatie is de vergunning geschorst, wat impliceert dat de gemeenteraadsbeslissing niet uitvoerbaar is. Het belang moet bestaan vanaf het indienen van het verzoekschrift (bv. RvS 1 maart 2011, nr. 211.646, Wouters en RvS 27 januari 2010, nr. 200.083, gemeente Drogenbos), wat niet het geval is zolang de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen niet uitvoerbaar is omwille van het beroep bij de deputatie tegen de vergunningsbeslissing. Na het verlenen van een vergunning door de deputatie wordt de beslissing over de zaak der wegen uitvoerbaar, maar zal de beroepstermijn van 60 dagen zijn verstreken.

17 Zoals gezegd, voorziet art. 65 Omgevingsvergunningsdecreet wel de mogelijkheid dat de gouverneur op verzoek van de deputatie de gemeenteraad samenroept bij een uitdrukkelijke negatieve gemeenteraadsbeslissing.

18 Bv. RvS 11 juni 2004, nr. 132.289, Somville, RvS 31 mei 2005, nr. 145.187, Commune de Walhain, RvS 17 november 2008, nr. 187.987, Laurens-Koch en RvVb 13 januari 2015, nr. A/2015/0008. Vgl. RvS 27 mei 2007, nr. 145.089, Wuyts, noot R. VEKEMAN, "Verkaveling met infrastructuurwerken", *T.Gem.* 2006, 92-93 en P.-J. DEFOORT, "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", *TROS* 2009, 256-257, nr. 2.

het recht van een vlotte toegang tot de rechter, zoals voorzien in artikel 6 EVRM en in het Verdrag van Aarhus, moeilijk te verdedigen. De oplossingen liggen voor het grijpen, maar dan moet worden afgestapt van de traditionele logica's en dogma's over de zaak der wegen. Hiervoor bestaan voldoende argumenten.

Een eerste kleine stap vooruit zou zijn, dat de jurisdictionele rechtsbescherming tegen de beslissing over de zaak der wegen en tegen de vergunningsbeslissing bij hetzelfde administratieve rechtscollege zou liggen. Een pleidooi in die zin staat te lezen in een bijdrage van DU GARDEIN, waarin de auteur de stelling verdedigt dat de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen een onderdeel uitmaakt van een complexe rechtshandeling, waarvan de vergunningsbeslissing de eindbeslissing is. De rechtsbescherming tegen de voorbeslissing bij een complexe rechtshandeling volgt de rechtsbescherming tegen de eindbeslissing. In die optiek is de Raad voor Vergunningsbetwistingen

bevoegd voor beroepen tegen beslissingen over de zaak der wegen. Dit kan rechtstreeks, na een onmiddellijke weigering door de gemeenteraad ('hypothese 3' uit randnr. 3 *supra*), hetzij samen met de eindbeslissing ingeval de gemeenteraadsbeslissing wordt gevolgd door een beslissing van de deputatie¹⁹.

Het aanvaarden van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen zou in de lijn liggen van de rechtspraak waarbij de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bevoegdheid heeft aanvaard voor het bindende advies van de expertencommissie onroerend erfgoed²⁰, voor het bindende advies gewestelijk erfgoedambtenaar over een beschermd landschap²¹, voor een bindend advies Agentschap Wegen en Verkeer²² en voor een bindend advies Agentschap voor Natuur en Bos²³. De Raad voor Vergunningsbetwistingen, en niet de Raad van State, is volgens die rechtspraak bevoegd om te oordelen over annulatieberoepen

tegen bindende adviezen bij vergunningsaanvragen, gelet op de "ondeelbare band" tussen beide beslissingen, waarvan de vergunningsbeslissing de eindbeslissing is.

5 De reden waarop de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot op heden oordelen dat enkel de Raad van State bevoegd is voor de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen, is omdat de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen geen 'voorbereidende beslissing' zou zijn. Het zou gaan om een volstrekt autonome bevoegdheid van de gemeenteraad die rechtstreeks voortvloeit uit het Gemeentedecreet en die volledig valt te onderscheiden van de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan over de vergunning²⁴.

Een eerste bedenking hierbij is dat *mutatis mutandis* hetzelfde kan worden gezegd over de genoemde bindende adviezen: ook die adviezen behoren tot de autonome bevoegdheid van de adviesinstanties en vloeien ook voort uit sectorwetgeving. Dit houdt de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet tegen om de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen te aanvaarden.

Bovendien blijkt uit tal van andere elementen dat er onmiskenbaar een "ondeelbare band" bestaat tussen de beslissing over de zaak der wegen en de beslissing over de vergunningsaanvraag²⁵:

- de link tussen een vergunningsaanvraag en de beslissing over de zaak der wegen staat niet in het Gemeentedecreet²⁶. De koppeling en de chronologie tussen de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen en de beslissing over vergunningsaanvraag zijn verankerd in de ruimtelijkeordeningswetgeving, met name in artikel 4.2.25 VCRO. De zaak van de wegen behoort onmiskenbaar

19 Zie uitgebreid L. DU GARDEIN, "Aanvechtbaarheid van adviezen bij de RvVb en gevolgen voor de zaak der wegen", *TROS* 2015, afl. 78, 179-187.

20 RvVb 18 februari 2014, nr. A/2014/0134, in navolging van RvS 15 januari 2014, nr. 226.085, nv Immobilière du Colvert.

21 RvVb 1 juli 2014, A/2014/0468.

22 RvVb 20 juli 2015, nr. A/2015/0426.

23 RvVb 18 februari 2014, nr. A/2014/0134.

24 RvS 8 november 2012, nr. 221.302, Hansen, RvS 9 mei 2014, nr. 227.338, Kalis en RvVb 13 januari 2015, nr. A/2015/000; zie ook RvVb 16 december 2014, A/2014/0864 en RvVb 13 januari 2015, nr. A/2015/0008.

25 De aandachtige lezer zou kunnen opmerken dat de vergelijking met de bindende adviezen niet opgaat, nu dit allemaal individuele rechtshandelingen zijn, terwijl de Raad van State de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen een verordenend karakter toekent (RvS 9 mei 2014, nr. 227.338, Kalis). In het volgende randnummer en in randnrs. 15 en 64-66 wordt uitvoerig aangetoond dat het arrest-Kalis uitgaat van een verkeerde lezing van de parlementaire voorbereidingswerken waarnaar het arrest verwijst en dat de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen van oudsher wordt beschouwd als een individuele rechtshandeling.

26 Uit wat volgt, zal blijken dat in het Gemeentedecreet helemaal niets meer terug te vinden is over de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen, dit in tegenstelling tot het vroegere art. 76, 7° Gemeentewet 30 maart 1836, waarnaar het oorspronkelijke art. 56 Stedenbouwwet aanvankelijk verwees (zie verder).

tot de ruimtelijkeordeningswetgeving, minstens wat het procedurele aspect betreft;

- die expliciete koppeling wordt nog versterkt door artikel 10 Besluit Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken, waarin is voorzien dat de gemeenteraad moet kennisnemen van de ingediende bezwaren en opmerkingen bij het openbare onderzoek van de vergunningsaanvraag zoals bedoeld in artikel 4.2.25 VCRO. Het is een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening die het openbaar onderzoek voor de gemeenteraadsbeslissing regelt, geen uitvoeringsbesluit van het Gemeentedecreet. Die bepaling over het openbaar onderzoek impliceert volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat per definitie reeds een vergunningsdossier moet zijn ingediend op het ogenblik van de gemeenteraadsbeslissing²⁷. De gemeenteraad kan niet oordelen over de zaak der wegen, zonder vergunningsaanvraag, wat wijst op een onlosmakelijk verband tussen beide beslissingen. Er is bovendien een inhoudelijk verband, nu de bezwaren tegen de ver-

gunningsaanvraag ook gelden voor de gemeenteraad;

- de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen kan niet worden gebruikt voor een nieuwe aanvraag met (quasi) hetzelfde voorwerp, want bij een nieuwe aanvraag kunnen nieuwe bezwaren worden ingediend tijdens het openbaar onderzoek, waarvan de gemeenteraad kennis moet krijgen²⁸. Bij het indienen van een nieuwe, aangepaste verkavelingsaanvraag dient de gemeenteraad zich uit te spreken over het geheel van de wegenis, inclusief de eerder door de gemeenteraad, naar aanleiding van de eerste aanvraag, goedgekeurde wegenis. De beslissing van de gemeenteraad die zich enkel uitsprekt over de bijkomende wegenis (in vergelijking met de eerder goedgekeurde wegenis) volstaat niet²⁹. Beide arresten tonen aan dat de gemeenteraadsbeslissing 100 % in functie staat van een hele concrete vergunningsaanvraag en helemaal ermee moet samenvallen. Een – zelfs beperkte – aanpassing van de vergunningsaanvraag wat de wegenis betreft, vereist, volgens de genoemde arresten, een nieuwe gemeenteraadsbeslissing;

- de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen wordt maar uitvoerbaar door de vergunning waarbij de wegenis wordt vergund³⁰. Meer verknochtheid is moeilijk denkbaar;
- tot slot kan worden opgemerkt dat ook de Raad van State in het verleden – toen de Raad van State nog bevoegd was voor zowel vergunningsbeslissingen als beslissingen over de zaak der wegen – heeft geoordeeld dat de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen “intrinsiek” of “onlosmakelijk verbonden” is met de vergunningsbeslissing³¹.

De hogervermelde rechtspraak over de “ondeelbare band” tussen een voorbeslissing van een bindend advies en de vergunningsbeslissing geldt m.i. ook, en zelfs nog meer, voor de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen.

6 Een tweede argument, waarom de Raad van State oordeelt dat de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen een autonome beslissing is die losstaat van de vergunningsbeslissing, is, dat, wanneer de gemeenteraad het tracé van de wegen bepaalt, hij een verordenende bevoegdheid uitoefent waarbij de algemeenheid van de geadresseerden vooropstaat. De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen dient volgens de Raad van State bijgevolg te worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 186 Gemeentedecreet³².

Het arrest verwijst voor die stelling naar de parlementaire voorbereiding van de wijzigingswet van 22 december 1970³³. Uit de hiernavolgende analyse van de wetsgeschiedenis van de Stedenbouwwet zal blijken dat de Raad van State de passage uit de parlementaire voorbereiding verkeerd interpreteert, door geen rekening te houden met de context van het citaat, meer bepaald onder het opschrift “verkavelingsverordening”. De geciteerde passage toont integendeel aan, dat de wetgever de verkavelingsveror-

27 RvVb 4 februari 2014, nr. A/2014/0112.

28 RvVb 4 juni 2013, nr. A/2013/0294 en RvVb 25 maart 2014, nr. A/2014/0215.

29 RvS 1 oktober 2010, nr. 207.811, Lambrecht.

30 RvS 4 december 2010, nr. 209.746, Gesquiere. De verknochtheid kan ook worden afgeleid uit het arrest dat stelt dat verzoekende partij haar belang verliest bij de procedure tot annulatie van de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen, als zij nalaat een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de stedenbouwkundige vergunning (RvS 18 november 2011, nr. 216.342, Verschueren).

31 RvS 27 maart 2007, nr. 169.455, nv Ossegoor, noot R. VEKEMAN, “Het gemeenteraadsbesluit betreffende de uitrusting van de wegen in een verkaveling”, *T.Gem.* 2008, 235-236. Zie ook Cass. 11 oktober 2007, *TBO* 2008, 21 en *T.Gem.* 2008, 149; RvS 17 juli 2002, nr. 109.458, Loosen, RvS 7 december 2007, nr. 177.700, Dupont, RvS 16 april 2008, nr. 182.104, vzw Les Fet’chier en RvS 23 juli 2008, nr. 185.472, Ploumen (Frans-talig). Ook SEBREGHTS en GEENS hebben het over een belangrijke “voorbeslissing” (F. SEBREGHTS en J. GEENS, “De wraak van de wegen? Stuiten op de grens tussen wegenrecht en ruimtelijke ordening” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber Amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 315-316).

32 RvS 9 mei 2014, nr. 227.338, Kalis. Tegenwoordig is dit een bekendmaking op de gemeentelijke website.

33 Inzonderheid *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 559, nr. 16.

dening heeft ingevoerd als nieuw verordenend instrument, als tegengewicht tegen de individuele beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen naar aanleiding van vergunningsaanvragen. De in het arrest geciteerde passage uit de parlementaire voorbereiding bij voornoemde wet bevestigt het individuele karakter en niet het verordenende karakter van de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen bij een vergunningsaanvraag³⁴.

Er kan worden opgemerkt dat de rechtsleer ervan uitgaat dat de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen een individuele beslissing is³⁵.

7 Uit dit alles blijkt dat het wenselijk is om het pad van de nodeloos complexe gesplitste rechtsbescherming te verlaten en dat er voldoende juridische argumenten

zijn waaruit blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen op basis van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bevoegd is voor beide beslissingen. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet enkel bevoegd voor de vergunningsbeslissingen zelf, maar voor alle uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, “betreffende” het afgeven of weigeren van een vergunning.

De bevoegdheid van de Raad van State is achterhaald. In de tijd dat de Raad van State bevoegd was voor zowel de beslissing over de zaak der wegen als voor de vergunningsbeslissingen, was de rechtsbescherming logisch. Sinds de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen leidt het behoud van de bevoegdheid van de Raad van State voor de gemeente-

raadsbeslissing over de zaak der wegen tot een onontwarbaar kluwen van rechtsbescherming. Niemand is hiermee gediend, behalve zij die er belang bij hebben een bepaalde stedenbouwkundige ontwikkeling zo lang mogelijk te dwarsbomen, desnoods met flagrant onwettige methodes. In het huidige systeem is de rechtsbescherming van de aanvrager aantoonbaar niet gelijkwaardig aan de rechtsbescherming van de tegenstander van een project.

III. OVERZICHT VAN DE WETSGESCHIEDENIS I.V.M. DE ZAAK DER WEGEN

B Een systeem waarbij de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd zou zijn voor beide beslissingen, zou een stap vooruit zijn, maar biedt geen oplossing voor het fundamentele probleem van rechtsbescherming tegen een onwillige gemeenteraad die, hetzij niet beslist, hetzij systematisch en principieel blijft weigeren om een positieve beslissing over de wege-nis te geven, ook al zijn die weigeringen keer op keer onwettig. Dergelijke praktijken zijn trouwens geen fictie, maar dagelijkse praktijk³⁶. Enkel een administratieve beroepsmogelijkheid waarbij de deputatie over de totaliteit van een vergunningsaanvraag met wege-nis kan oordelen, zou het probleem van rechtsbescherming oplossen en op hetzelfde niveau brengen als de rechtsbescherming van vergunningsaanvragen zonder wege-nis.

Vanuit die vaststelling wordt in de onderstaande bijdrage onderzocht of de beweerde bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen nog overeind blijft in de huidige decretale context. Het leerstuk over de zaak der wegen dateert uit de tijd van de invoering van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962, waarbij werd aangegeven dat die bevoegdheid voortvloeide uit een principe uit de toenmalige Gemeentewet van 30 maart 1836.

34 Zie *infra* randnrs. 15 en 64-66.

35 L. DU GARDEIN, “Aanvechtbaarheid van adviezen bij de RvVb en gevolgen voor de zaak der wegen”, *TROS* 2015, afl. 78, 185; D. ERREYGERS, “Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening; het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?”, *TROS* 1999, 14, nr. 16 en 15, nr. 18; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 386 en 500.

BOES leidt uit de rechtspraak van de Raad van State af dat een beslissing, waarbij de gemeenteraad de wege-nis goedkeurt, een reglementaire beslissing is en dat een beslissing, waarbij de gemeenteraad niet goedkeurt, een individuele beslissing is (M. BOES, “De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen: aard, draagwijdte en gevolgen” in J. ACKAERT e.a. (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 227-229, nrs. 5-8, met verwijzing naar RvS 23 februari 2011, nr. 211.456, Bakelants als voorbeeld van een individuele negatieve beslissing).

36 Dit wordt ook opgemerkt door F. SEBREGHTS en J. GEENS, “De wraak van de wegen? Stuiten op de grens tussen wege-nisrecht en ruimtelijke ordening” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewezen zorg. Liber Amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 322-323. Het ontbreken van een administratieve beroepsmogelijkheid wordt opmerkelijk genoeg toegejuicht door bepaalde rechtsleer, in naam van de gemeentelijke soevereiniteit en autonomie (voor bedenkingen hierover, zie *infra* randnrs. 71-74): D. ERREYGERS, “Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening; het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?”, *TROS* 1999, 5-18; J. VERKEST, “De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg van de wege-niswerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingsaanvraag”, *TROS* 2003, 31-46; J. VERKEST, “De gemeenteraadsbeslissing over de openbare wege-nis moet vallen vooraleer het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt over de bouw-aanvraag”, *TROS* 2001, 44-52; J. VERKEST, “De ruime bevoegdheid van de gemeenteraad om de goede aanleg van de plaats te beoordelen bij aanvragen tot het ontsluiten van nieuwe wege-nis, naar aanleiding van bouw- of verkavelingsaanvragen”, *TROS* 2001, 60-62.

Intussen zijn zowel de Stedenbouwwet als de oude Gemeentewet opgeheven en vervangen en heeft de regeling tussen door talrijke wijzigingen ondergaan. De talrijke wijzigingen in beide wetgevingen hebben gezorgd voor een grondige bevoegdheidsverschuiving, waarbij m.i. de bevoegdheid voor de zaak der wegen momenteel integraal aan het vergunningverlenend bestuursorgaan is toegewezen, waardoor de gemeenteraad hierover – behoudens in een beperkt aantal gevallen – geen bevoegdheden meer heeft. Dit heeft voor gevolg dat de deputatie bevoegd is geworden om, in het kader van een administratief beroep, het integrale dossier te beoordelen, inclusief de wegenis. Een gemeente die zich niet kan verzoenen met een eventueel ander oordeel van de deputatie, kan in dergelijk geval rechtsherstel zoeken bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

9 Hieronder volgt eerst een uitgebreide analyse van de wetshistoriek van de stedenbouwwetgeving en decreten op de ruimtelijke ordening, daarna een uitgebreide analyse van de wetshistoriek van de oorspronkelijke en de Nieuwe Gemeentewet en het Gemeentedecreet, om vervolgens aan te tonen dat de principes die lange tijd golden voor de zaak der wegen, vandaag niet meer gelden.

III.1. Evoluties in de ruimtelijke-ordeningswetgeving

a) Stedenbouwwet van 29 maart 1962

10 Aanvankelijk was de bepaling over de zaak der wegen, voorzien in artikel 56

wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw (hierna Stedenbouwwet)³⁷. Artikel 56 stond onder de Titel III ‘Verkavelingsvergunning’. Het eerste lid regelde de verkavelingsvergunningsplicht, het tweede lid voorzag de zaak der wegen en luidde als volgt: “*Wanneer een verkaveling de aanleg van nieuwe straten inhoudt kan het college geen vergunning verlenen dan na het besluit van de gemeenteraad betreffende het tracé van die straten. Dat besluit is niet onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie van de provinciale raad en de goedkeuring van de Koning voorgeschreven in artikel 76 van de Gemeentewet.*”

De Stedenbouwwet werd voorbereid door “de gemengde commissie voor de stedebouw”, waarvan de leden waren benoemd bij KB 15 januari 1957³⁸. De gemengde commissie heeft een verslag opgemaakt waarin ze een aantal beginselen heeft vooropgesteld. Beginsel 7° luidde: “*Elke verkaveling moet aan een voorafgaande vergunning worden onderworpen.*” Voorheen bestond er geen vergunningsplicht voor het verkavelen van grond. De commissie was van oordeel dat een onderscheid moest worden gemaakt tussen verkavelingen langs een uitgeruste weg en verkavelingen met nieuwe wegenis. In het eerste geval moest het college van burgemeester en schepenen bevoegd zijn, in het tweede geval de gemeenteraad. Bij een verkaveling met nieuwe wegenis ging het volgens de commissie om een “gedeelte van een bijzonder plan”. De gemeente kan een verkaveling weigeren die niet

strookt met een behoorlijke aanleg van de gemeente of de niet rijp is ten aanzien van de gemeente in economisch opzicht. De regering heeft de commissie aanvankelijk niet gevolgd in het ontwerp van de wet, eerst en vooral, omwille van de eenheid en de eenvoud van de procedure, en ten tweede, omdat de regering van oordeel was dat, als er een bijzonder plan van aanleg (hierna verkort weergegeven als BPA) bestond, de uitvoering daarvan tot de bevoegdheid van het cbs behoorde. Als er geen BPA bestond, was de regering van oordeel dat het om maatregelen ter bescherming van dat plan betrof, die met bewarende maatregelen gelijk te stellen waren, iets wat volgens de regering eerder tot de bevoegdheid van het cbs behoorde dan van de gemeenteraad³⁹. De regering was van oordeel, dat de verkavelingsvergunning wordt verleend door het cbs, en dat hiervoor dezelfde procedure moest gelden als voor een bouwvergunning, met inbegrip van een beroepsmogelijkheid bij de deputatie⁴⁰.

11 Na de bespreking in de bevoegde Senaatscommissie is het regeringsontwerp gewijzigd. Voor verkavelingen met de aanleg van één of meer nieuwe straten moest de gemeenteraad eerst een besluit nemen over het tracé en de uitrusting van de nieuwe straten. Als reden van die koerswijziging werd verwezen naar “een beginsel van onze Gemeentewet” en de Senaatscommissie was van oordeel “dat er geen reden was om daarvan af te wijken”. Meer argumentatie werd niet gegeven. Het cbs was volgens het commissieverslag alleen voor die punten gebonden door de beslissing van de gemeenteraad⁴¹. De beslissingen van de gemeenteraad moesten niet worden onderworpen aan de voogdij van de bestendige deputatie en de Koning (resp. een advies- en een goedkeuringsbevoegdheid), anders zou er een dubbele voogdij zijn, namelijk een voogdij vanuit

37 BS 12 april 1962.

38 Voor de samenstelling en de werkmethode, zie wetsontwerp, *Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124, 12-15.

39 Wetsontwerp, *Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124, 30-31.

40 Commentaar bij het ontwerp van het aanvankelijke art. 51, wetsontwerp, *Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124, 77.

41 Zie ook R. PEREMANS, “Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen”, *De Gemeente* 1975, 371.

de Gemeentewet en een voogdij vanuit de Stedenbouwwet⁴².

Uit het commissieverslag blijkt dat de wetgever specifieke aandacht had voor de wegen in verkavelingen omdat in het verleden misbruiken ervan werden vastgesteld. Tot vóór de Stedenbouwwet was een verkaveling aan geen enkele vergunning onderworpen. De wetgever stelde vast dat de verkavelaars bij het aanleggen van een verkaveling helemaal geen rekening hielden met de behoeften en eisen van een goed georganiseerd wegennet. Gemeentebesturen waren dan achteraf genoodzaakt om dure werken uit te voeren op kosten van de gemeenschap, om het probleem van het ontbreken van aangepaste wegenis te verhelpen. In afwachting van de aanleg van de wegen door de gemeente zag het Bestuur van de Stedebouw zich genoodzaakt om bouwvergunningen te weigeren. Aldus waren zowel kopers van een bouw-kavel als de gemeenten het slachtoffer van “gewetenloze speculanten”⁴³.

12 De mogelijkheid om de aanleg van wegen en hun aanhorigheden op kosten van de aanvrager op te leggen, werd voorzien in artikel 58 van de Stedenbouwwet. Zowel het cbs als de gemeenteraad, en ook de gemachtigde ambtenaar in de gevallen waarin hij advies moest geven, konden aan de afgifte van een vergunning

de lasten verbinden die zij aan de aanvrager meenden te moeten opleggen, met name de uitvoering op zijn kosten van alle werken van de aan te leggen straten en het bestemmen van openbare groene ruimten, openbare gebouwen en overheidsdiensten. Hierbij wordt opgemerkt dat deze bepaling niet in de mogelijkheid voorzag om de kosteloze afstand van grond en wegenis als last op te leggen⁴⁴.

b) Wet van 22 december 1970

13 De wet van 22 december 1970 tot wijziging van de Stedebouwwet⁴⁵ voorzag een aantal wijzigingen aan de regels voor de verkavelingsvergunning. In 1970 waren de gewestplannen nog niet opgemaakt en de meeste gronden waren evenmin geordend met een BPA. Dit leidde ertoe dat vele grondbezitters een verkavelingsvergunning vroegen op hun gronden, om op die manier een waardevermeerdering van hun gronden te verkrijgen. De wetgever stelde vast dat via verkavelingsvergunningen veel meer aanbod van bouwgronden voor woningbouw werden gecreëerd dan dat er behoefte was. Bovendien waren de verkavelingen overal verspreid, niet enkel in de bebouwde kernen, maar eveneens in het landbouwgebied. De wetgever oordeelde dat dit nefast was, niet enkel voor natuur, landschap en landbouw, maar ook financieel, namelijk om de wegeninfra-

structuur en de nutsleidingen van die verspreide verkavelingen aan te sluiten op de bestaande netten. De wetgever vond het niet aanvaardbaar om de gemeenschap de lasten te laten dragen voor de kosten van de soms “speculatieve onroerende verrichtingen”⁴⁶.

Om aan die problematiek te verhelpen, voerde de wetgever een aantal nieuwe maatregelen in. Zo werd niet enkel de verkoop maar ook de verhuur van gronden met een recht van erfpacht en opstal voor woningbouw onderworpen aan de verkavelingsvergunningsplicht, er werd een vervalregeling voorzien voor verkavelingsvergunningen, de verkavelingsverordening werd ingevoerd als nieuw reglementair instrument, er werd een verplicht openbaar onderzoek ingevoerd voor verkavelingsvergunningen met de aanleg van wegen en er kwamen regels voor afwijkingen op verkavelingsvergunningen en het wijzigen of herzien van een verkavelingsvergunning.

14 Naast die nieuwe maatregelen werd de bestaande tekst van artikel 56 – hernummerd naar artikel 57bis – Stedenbouwwet over de zaak der wegen ook aangepast:

- niet enkel de aanleg van nieuwe wegen viel onder de regeling, maar ook een tracéwijziging, verbreding of opheffing van bestaande verkeerswegen;
- als het cbs de vergunning wenste te verlenen, moest het eerst twee formaliteiten vervullen: ten eerste moet het een openbaar onderzoek organiseren, op kosten van de aanvrager, en ten tweede mocht het pas beslissen over de vergunning als de gemeenteraad eerst over de zaak der wegen heeft geoordeeld;
- de wetgever heeft ook nagedacht over de beroepsmogelijkheden in het geval dat de gemeenteraad geen

42 Verslag, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 773/2, 358-359, met verwijzing naar RvS 14 november 1966, nr. 12.061, Braun de ter Meeren.

Commentaar bij het gewijzigde art. 56 van het ontwerp, Verslag, *Parl.St.* Senaat 1959-60, nr. 275, 68. Het is onduidelijk welke voogdij uit de Stedenbouwwet wordt bedoeld. VERKEST stelt dat dit slaat op het bindend voorafgaand advies van de gemachtigde ambtenaar, dat moet worden beschouwd als een vorm van ‘machtiging’ als vorm van administratief toezicht (J. VERKEST, “De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg van de wegenbouwwerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingsaanvraag”, *TROS* 2003, 42, nr. 6.7; zie ook *infra* randnr. 38).

43 Verslag, *Parl.St.* Senaat 1959-60, nr. 275, 14.

44 Zie *infra* randnr. 17.

45 BS 5 februari 1971.

46 MvT, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 559, (5-8) 8; zie ook Verslag, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 773/2, 4 en 13-14.

beslissing heeft genomen in eerste aanleg, omdat ze zich heeft onthouden of omdat ze niet heeft moeten beslissen omdat het cbs de aanvraag niet heeft voorgelegd. In dit geval kon de gouverneur de gemeenteraad samenroepen op vraag van de deputatie of de Koning, al naargelang van het geval. De gemeenteraad moest dan binnen 90 dagen beslissen en zo nodig moest het cbs een openbaar onderzoek organiseren. Die tekstwijziging was ingegeven vanuit een bezorgdheid van de wetgever om de beroepsmogelijkheid bij de deputatie en de minister te garanderen. Als het cbs de vergunning rechtstreeks weigerde, zonder de zaak der wegen aan de gemeenteraad voor te leggen, was een beroep bij de deputatie en de Koning onontvankelijk, wat niet de bedoeling was van de wetgever⁴⁷. Als de gemeenteraad in beroep, na samenroeping door de gouverneur, nog geen beslissing nam binnen de opgelegde termijn, is de enige overblijvende maatregel volgens het commissieverslag van de Kamer: het zenden van een bijzondere commissaris overeenkomstig het gemeen recht⁴⁸.

Merk op dat artikel 57bis, § 1, 2° van de Stedenbouwwet expliciet verwees naar de bevoegdheid van de gemeenteraad uit artikel 76, 7° van de Gemeentewet over het tracé van de wegen en niet naar artikel 76, 1° van de Gemeentewet dat handelde over daden van beschikking van roerende en onroerende goederen, waaronder bijvoorbeeld het verkrijgen of de (al dan niet kosteloze) overname van een weg.

De door de Stedenbouwwet opgelegde chronologie tussen een beslissing door de gemeenteraad over de wegen en de vergunningsbeslissing, werd enkel vastgelegd voor de gemeenteraadsbeslissing over het tracé (en de uitrusting) van de wegen, maar niet voor de gemeenteraadsbeslissing over een eventuele (kosteloze) overdracht van de weg.

15 Artikel 58 van de Stedenbouwwet behield in een eerste lid de bepaling omtrent de lasten, maar werd aangevuld met een aantal bepalingen tot invoering van een nieuwe instrument, met name de verkavelingsverordening. De Koning werd gemachtigd om één of meerdere verkavelingsverordeningen vast te stellen, waarin hij technische en financiële lasten en waarborgen kon opleggen aan de verkavelaars, alsmede regelingen in verband met de reservering van gronden voor groene ruimten, openbare gebouwen en openbare nutsvoorzieningen. Die verkavelingsverordeningen konden gelden voor het ganse land, of voor delen ervan, of voor categorieën van gemeenten. Ook de gemeenteraad werd gemachtigd om verkavelingsverordeningen vast te stellen. Ingeval er een algemene verkavelingsverordening van de Koning bestond, kon de gemeenteraad die aanvullen. De gemeentelijke verkavelingsverordeningen waren onderworpen aan advies van de bestendige deputatie en goedkeuring van de Koning.

De invoering van het instrument van de verkavelingsverordening was ingegeven vanuit een bezorgdheid dat vele middelgrote en kleinere gemeenten niet over voldoende competentie beschikten om elke verkavelingsaanvraag *individueel*

op alle aspecten te moeten onderzoeken. Dit betekende dat de gemachtigde ambtenaar telkens belast was met een algemeen onderzoek. Anderzijds, indien een verkaveling was gelegen in een BPA, had de gemachtigde ambtenaar geen vat op de aanvraag die hiermee in overeenstemming was, ondanks het feit dat een BPA niets bepaalt over de omvang en de verdeling van de lasten of omtrent technische en financiële waarborgen. De gemeenteraad werd bevoegd gemaakt om, bij het ontbreken van een algemene verordening van de Koning, zelf bijzondere verordeningen vast te stellen. De memorie van toelichting zegt dat het in die geest is dat het wetsontwerp voortaan het cbs een verbod oplegde om over de verkavelingen met de aanleg of wijziging van wegen te beslissen, zolang de gemeenteraad zich hierover – bedoeld wordt: over de concrete aanvraag – niet heeft uitgesproken.

Hiervoor verwijst de memorie van toelichting naar het arrest van de Raad van State nr. 12.061 van 14 november 1966, waarin deze verwees naar het verslag van de Senaatscommissie over de bespreking van de Stedenbouwwet, waarin werd gesteld dat het cbs principieel bevoegd is voor verkavelingsvergunningen en dat van die algemene regel slechts werd afgeweken voor verkavelingen met wegenis, om niet te raken aan de door de Gemeentewet aan de gemeenteraad toegekende bevoegdheid voor het tracé en de uitrusting van de wegen⁴⁹. De Raad van State wees er in zijn advies op dat de verwijzing naar zijn arrest en de beweerde “invoering” van het verbod voor het cbs om pas te beslissen over de verkaveling nadat de gemeenteraad over de wegenis had beslist, geen nieuwe regel betrof, maar dat dit slechts de bevestiging was van een reeds bestaande regeling uit de vigerende Stedenbouwwet⁵⁰.

De verwijzing van de wetgever naar hooger vermeldde arrest paste in de toenmalige

47 MvT, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 559, 38.

48 Verslag, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 773/2, 34.

49 MvT, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 559, 16.

50 MvT, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 559, 87.

algemene opvatting van tijdens de eerste jaren van de Stedenbouwwet, die erin bestond dat bij een beroep tegen een ongunstige beslissing van het cbs inzake een verkavelingsaanvraag, de hogere overheid alle bevoegdheid van de overheid in eerste aanleg naar zich toetrok, in het licht van de devolutive werking van een administratief beroep. Volgens die opvatting konden de bestendige deputatie en de Koning ook de beslissingen van de gemeenteraad over de zaak der wegen herzien. De Raad van State was het hiermee niet eens en leidde uit de tekst van het oorspronkelijke artikel 56 van de Stedenbouwwet af dat de beroepsinstanties zich niet konden in de plaats stellen van de gemeenteraad over de zaak der wegen⁵¹. Ook de wetgever was klaarblijkelijk aanvankelijk een andere mening toegedaan, maar heeft zich vervolgens aangesloten bij het standpunt van de Raad van State⁵².

16 Samenvattend kan worden gesteld dat de wetgever de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen koppelde, enerzijds, aan de bestaande (individuele) bevoegdheid uit artikel 76, 7° van de Gemeentewet over het tracé en de

uitrusting van de wegen – een toegewezen bevoegdheid uit de Gemeentewet waarvan de Stedenbouwwet niet wou afwijken –, en anderzijds aan de nieuwe expliciete (verordenende) bevoegdheid van de gemeenteraad om (aanvullende) verkavelingsverordeningen op te maken over technische en financiële aspecten van een verkaveling.

De bevoegdheid van de gemeenteraad kaderde in een algemene problematiek – door het ontbreken van gewestplannen en BPA's –, van een verspreide en ongeordende vermenigvuldiging van verkavelingen overal te lande, waarbij enerzijds, een probleem was dat die verkavelingen niet aangesloten waren op de bestaande wegeninfrastructuur en waarbij anderzijds, de kosten voor de aanleg van wegen in de verkaveling zelf door (speculatieve) verkavelaars werden doorgeschoven naar de gemeentelijke overheid.

c) Decreet van 28 juni 1985

17 Artikel 58 van de Stedenbouwwet werd, na de regionalisering van de regelgeving voor ruimtelijke ordening, door een decreet van 28 juni 1985, voor

het Vlaams Gewest, aangevuld met een nieuw tweede lid, dat expliciet bepaalde dat de vergunning afhankelijk kan worden gesteld van een verbintenis van de aanvrager om de eigendom van de in de aanvraag aangegeven openbare wegen, aanhorigheden en nutsvoorzieningen, en van de gronden waarop ze aangelegd worden, vrij en onbelast, en zonder kosten voor de gemeente, af te staan bij de aanvang van de werken⁵³. Ter herinnering kan worden herhaald, dat de bevoegdheid tot het opleggen van die lasten was toegekend aan zowel het college van burgemeester en schepenen, als de gemeenteraad, als de gemachtigde ambtenaar⁵⁴.

Het eerste lid van artikel 58 van de Stedenbouwwet voorzag strikt genomen enkel de mogelijkheid om als last op te leggen, dat de aanleg van nieuwe wegen, groene ruimten, openbare gebouwen en overheidsdiensten moest worden uitgevoerd op kosten van de aanvrager, maar niet dat die voorzieningen ook kosteloos moesten worden afgestaan⁵⁵. Uit rechtspraak van de Raad van State was gebleken dat het artikel geen rechtsgrond bood voor het opleggen van een kosteloze afstand van gronden en nutsvoorzieningen⁵⁶. Om die reden besliste de decreetgever om hiervoor een duidelijke rechtsgrond te voorzien⁵⁷.

d) Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening van 22 oktober 1996

18 In het decreet betreffende de ruimtelijke ordening van 22 oktober 1996 kregen de artikelen over de zaak der wegen en over de lasten respectievelijk de artikelnummers 58 en 59⁵⁸.

In het nieuwe artikel 58 werd het woord 'Koning' vervangen door 'Vlaamse Regering' en 'Rijk' door 'Vlaams Gewest'. Inhoudelijk werd de zin, die stelde dat de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der

51 R. PEREMANS, "Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen", *De Gemeente* 1975, 371.

52 Zoals hoger gezegd, was de regering bij de invoering van de Stedenbouwwet van oordeel dat ook voor verkavelingsaanvragen met wegeis een devolutief beroep bij de deputatie moest bestaan (*supra* randnr. 10).

53 Art. 2 wet 28 juni 1985 tot aanvulling van artikel 58 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw, BS 21 augustus 1985. Dit artikel vulde de Stedenbouwwet aan met een art. 80ter voor het Vlaams Gewest, tot invoeging van een tweede lid in art. 58 Stedenbouwwet.

54 *Supra* randnr. 12.

55 *Supra* randnr. 12.

56 RvS 10 februari 1970, nr. 13.950 en RvS 9 juli 1974, nr. 16.547. Het Hof van Cassatie bevestigde recent dat de mogelijkheid tot opleggen van een last van gratis grondafstand vóór het decreet 28 juni 1985 niet bestond (Cass. 10 september 2015, C.12.0533.N.C.-1). De overwegende rechtsleer en rechtspraak van vóór het decreet 28 juni 1985 gingen ervan uit dat de gratis grondafstand wel kon worden opgelegd op basis van het toen vigerende art. 58 Stedenbouwwet (R. PEREMANS, "Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen", *De Gemeente* 1975, 360-361).

57 Voorstel van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 1981-82, nr. 66/1, 2.

58 BS 15 maart 1997.

wegen niet is onderworpen aan de bepalingen van artikel 76, 7° van de Gemeentewet, geschrapt⁵⁹. In het nieuwe artikel 59 werd dezelfde terminologische aanpassingen doorgevoerd en werd artikel 80*ter* van de Stedenbouwwet⁶⁰ geïntegreerd.

e) DRO van 18 mei 1999

19 Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening⁶¹ (hierna: DRO) hief de Stedenbouwwet definitief op voor het Vlaams Gewest en voorzag een volledig nieuwe regeling.

Artikel 133, § 1 DRO voorzag, onder een afzonderlijke afdeling in het decreet met 'Bijzondere bepalingen betreffende verkavelingen', een nieuwe bepaling over de zaak der wegen. Het eerste lid bepaalde opnieuw dat, als een verkavelingsaanvraag voorzag in de aanleg van nieuwe verkeerswegen, tracéwijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen, en het cbs meende dat de vergunning kon worden verleend, de gemeenteraad eerst een besluit over de zaak der wegen moest nemen alvorens het cbs over de vergunningsaanvraag kon beslissen. Het derde lid van artikel 133, § 1 DRO voorzag opnieuw in de mogelijkheid dat, indien de gemeenteraad geen beslissing moest nemen of zich van de beslissing over de zaak van de wegen heeft onthouden, en er was beroep ingesteld,

de provinciegouverneur de gemeenteraad kon samenroepen op verzoek van de deputatie. De gemeenteraad moest dan binnen een termijn van 60 dagen een beslissing nemen over de wegen. Het tweede lid van de bepaling voorzag in de nieuwigheid dat een verkavelingsvergunning voor de aanleg van de wegen gelijkgesteld kon worden met de stedenbouwkundige vergunning, op voorwaarde dat de aanvraag voldeed aan de volledigheidseisen voor het indienen van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

De memorie van toelichting beperkt zich tot de vaststelling dat het artikel de bestaande regeling uit het Coördinatiedecreet grotendeels overnam⁶². In de commissiebespreking werd met geen woord gerept over artikel 133 DRO⁶³.

20 Artikel 105, § 1 DRO bepaalde dat de vergunningverlenende overheid lasten kon opleggen in het kader van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning. Dit is een verschil met de vroegere regeling, die het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad of de gemachtigde ambtenaar de bevoegdheid gaf om lasten op te leggen⁶⁴. In het nieuwe systeem heeft de gemeenteraad geen bevoegdheid meer, maar enkel nog het cbs in eerste aanleg, de deputatie in graad van beroep en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar in de bijzondere procedure.

De lasten moesten in verhouding zijn tot de te ontwikkelen projecten. De lasten konden onder andere bestaan in nodige financiële waarborgen voor de uitvoering van de werken of de verwezenlijking of de renovatie van de wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, op kosten van de vergunninghouder. De lasten konden ook inhouden dat, wanneer de werken waren begonnen, aan de overheid gratis, vrij en onbelast, de eigendom wordt overgedragen van de zojuist genoemde voorzieningen. De overheid kon een onderscheid maken tussen de lasten, die in de eerste fase van de werken moesten worden uitgevoerd, en de lasten die nadien moesten worden uitgevoerd⁶⁵.

De voor dit onderwerp belangrijkste vaststelling is dat de gemeenteraad – in tegenstelling tot vroeger – geen enkele bevoegdheid meer had voor het opleggen van lasten, ook niet met betrekking tot de wegen. Daarnaast was de mogelijkheid voor het opleggen van lasten niet langer beperkt tot verkavelingsvergunningen, maar de mogelijkheid was nu ook voorzien bij stedenbouwkundige vergunningen⁶⁶.

20bis De mogelijkheid voor het opstellen van verkavelingsverordeningen werd behouden in de artikelen 57 t.e.m. 60 DRO. Artikel 57 bepaalde dat verkavelingsverordeningen technische en financiële lasten konden opleggen aan de aanvrager van een verkavelingsvergunning. Meer bepaald alle in artikel 105, § 1 vermelde lasten konden bij wege van verkavelingsverordening op algemene wijze worden opgelegd. Met technische en financiële lasten wordt bijvoorbeeld bedoeld dat de verkavelaar instaat voor bepaalde werken voor riolering, nutsvoorzieningen, straatverlichting e.d. of dat hij bijdraagt in de kosten die de gemeentelijke of gewestelijke overheid maakt om zelf die werken uit te voeren. Daarnaast kunnen regels

59 De reden hiervoor was omdat art. 76, 7° intussen uit de Gemeentewet was geschrapt, zie *infra* randnr. 39.

60 Art. 80*ter* Stedenbouwwet tot aanvulling van artikel 58 van de Stedenbouwwet voor het Vlaams Gewest, zoals ingevoegd door artikel 2 van het decreet van 28 juni 1985 (zie *supra* randnr. 17).

61 BS 8 juni 1999.

62 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 66.

63 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 100.

64 *Supra* randnrs. 12 en 17.

65 Deze bepaling hield verband met art. 130 DRO, dat de vervalregeling voorzag voor verkavelingsvergunningen, waarin een onderscheid is voorzien voor verkavelingen zonder of met wegeniswerken (Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 39).

66 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 5-6 en 58.

worden vastgesteld over het voorbehouden van delen van de oppervlakte van de verkaveling voor openbare functies e.d.⁶⁷.

De artikelen 58 en 59 DRO voorzagen bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Regering en de gemeenteraden voor het opmaken van verkavelingsverordeningen die vergelijkbaar was met de vroegere regeling, respectievelijk voor het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest of voor delen ervan, en voor het gehele grondgebied van de gemeente of delen ervan, waarbij de gemeentelijke verordeningen zich moesten schikken naar de eventuele door de Vlaamse Regering vastgestelde verkavelingsverordeningen.

De bevoegdheid van de gemeenteraad voor het opleggen van lasten, zoals de kosteloze eigendomsoverdracht van wegen en aanhorigheden, beperkte zich in het DRO tot het op algemene wijze regelen ervan in een verkavelingsverordening.

f) Wijzigingsdecreet van 21 november 2003

21 Het wijzigingsdecreet van 21 november 2003 heeft de verkavelingsverordeningen afgeschaft en deze geïntegreerd in de stedenbouwkundige verordeningen⁶⁸.

De decreetgever beoogde een vereenvoudiging, door de thematiek van de verkavelingsverordeningen inhoudelijk onder te brengen bij de stedenbouwkundige verordeningen. Stedenbouwkundige verordeningen konden dus voortaan ook voorschriften over verkavelen bevatten. Consequentie was wel dat ook de provincie stedenbouwkundige verordeningen over verkavelen kon opstellen. Het opleggen op algemene wijze van technische en financiële lasten werd voorbehouden voor de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Vlaamse en provinciale verordeningen konden geen technische en financiële lasten voorzien, maar wel de andere stedenbouwkundige lasten uit artikel 105, § 1 DRO⁶⁹.

g) VCRO (AAD van 27 maart 2009)

22 Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (hierna AAD)⁷⁰, heeft het DRO grondig hervormd, wat na een coördinatie heeft geleid tot de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening⁷¹.

De bepaling over de zaak der wegen werd opgenomen in artikel 109, § 2 DRO en in artikel 4.2.17, § 2 VCRO. In de memorie van toelichting bij het ontwerp werden hierover twee aspecten belicht.

Het eerste aspect betrof het streven naar het bieden van een antwoord op de complexiteit van de toepassing van het vigerende artikel 133 DRO⁷², inzonderheid de problematiek waarbij er een beroepsprocedure is tegen een beslissing over een verkavelingsaanvraag, terwijl de gemeenteraad over de wegen geen beslissing heeft moeten nemen of zich heeft onthouden. De decreetgever stelde vast dat er geen enkele sanctie staat op het overschrijden van de termijn van 60 dagen na samenroeping door de gouverneur. De decreetgever stelde vast dat het zeker niet is uitgesloten dat de gemeenteraad, na een samenroeping door de gouverneur, verder blijft stilzitten. Die “complexe procedure” wordt vervangen door het principe dat de gemeenteraad beslist, uiterlijk op de tweede raadszitting waarop de zaak van de wegen geagendeerd is, zo niet, wordt de beslissing over de zaak van de wegen geacht ongunstig te zijn⁷³. Tegelijk met die nieuwe bepaling werd de mogelijkheid afgeschaft om, naar aanleiding van een beroepsprocedure, de gemeenteraad door de gouverneur te laten samenroepen. Een uitdrukkelijke of stilzwijgende weigering van de gemeenteraad over de wegen in eerste aanleg betekende dus het definitieve einde van een verkavelingsaanvraag. In een voetnoot wordt die stilzwijgende ongunstige beslissing gemotiveerd met het volgende zinnetje: “Een impliciete goedkeuring zou op gespannen voet staan met de prudentie die in ruimtelijke aangelegenheden *sensu lato* aan de dag moet worden gelegd.”⁷⁴

23 De memorie van toelichting argumenteert daarnaast dat de ontwerpbeepaling het toepassingsgebied van de regeling ook uitbreidt: de regeling zal gelden voor alle wegenwerken waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft. De gemeenteraad heeft immers niet alleen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van gemeentewegen, ook diverse handelingen aangaande buurtwegen behoren

67 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 39.

68 Art. 21 en 22 decreet 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 29 januari 2004.

69 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1800/1, 10.

70 *BS* 15 mei 2009.

71 BVR 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, *BS* 20 augustus 2009.

72 Deze maatregel kan worden gekaderd in het algemene streven van het wijzigingsdecreet naar administratieve vereenvoudiging en regelgevende transparantie binnen het vergunningenbeleid (Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 11).

73 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 114-115, nr. 369.

74 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 114, vn. 147.

ingevolge de wet van 10 april 1841 tot de gemeentelijke bevoegdheid. Het was de bedoeling om die gemeentelijke bevoegdheid via een afzonderlijk decreet nog uit te breiden⁷⁵.

Op dit punt gaat de memorie van toelichting dieper in op de vraag in welke mate de vermelde bevoegdheid van de gemeenteraad verenigbaar is met artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet, dat het cbs belast met de vaststelling van de rooilijnen van de wegen. Volgens de memorie van toelichting dient er te worden geredeneerd als volgt. De gemeenteraad beschikt over de volle bevoegdheid om rooiplannen vast te stellen, zulks op grond van artikel 42 van het Gemeentedecreet. De gemeenteraad is tevens bevoegd om bestemmingsplannen vast te stellen waarin het tracé van de wegen is opgenomen. Desgevallend kan de gemeenteraad in uitvoering van een RUP een rooilijnplan aannemen (art. 76 DRO). Artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet (vroeger art. 123, 6° N.Gem.W.) is volgens de memorie van toelichting slechts een specifieke toepassing van de uitvoeringsbevoegdheid van het cbs. Zij moet volgens de memorie van toelichting zo worden verstaan dat het cbs als uitvoerend orgaan van de gemeente ermee belast is de rooilijn op individuele vraag aan te geven, zulks aan de hand van de bestaande plan-

nen. Indien men zich op een plan kan steunen, dan moet het cbs als rooilijn de feitelijke weggrens aangeven, waarbij het niet verder mag gaan dan de erkenning en de materiële vaststelling van de grens waarvan het bestaan is aangenomen door de betrokken partijen of die vastgelegd is in een akte die het vereiste gezag en de nodige bewijskracht heeft⁷⁶.

Er wordt opgemerkt dat die redenering niet correct is, zoals verder zal blijken⁷⁷.

24 Het AAD wijzigde artikel 105, § 1 DRO dat betrekking had op het opleggen van lasten bij een vergunning⁷⁸. Voor het alhier besproken onderwerp van de zaak der wegen wijzigde niets fundamenteel. De bevoegdheid bleef bij het vergunningverlenende bestuursorgaan en het voorwerp van de lasten bleef, voor wat wegenis en aanhorigheden betreft, ongewijzigd.

25 In artikel 54 van het DRO, dat opsomt welke aangelegenheden konden worden geregeld in een gewestelijke, provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, worden een aantal zaken toegevoegd, waaronder de toevoeging van de mogelijkheid om in een stedenbouwkundige verordening voorschriften te voorzien voor “het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit”. Die bepaling werd toegevoegd aan het bestaande artikel 54, eerste lid, 3°:

“de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit”⁷⁹.

26 Een belangrijke nieuwigheid was dat de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bij een vergunningsaanvraag werd geconcretiseerd. Het vroegere decretale kader bepaalde nergens expliciet de beoordelingscriteria voor het verlenen van een vergunning⁸⁰. Het nieuw artikel 117, § 2, eerste lid, 1° DRO⁸¹ somt de aandachtspunten en criteria van goede ruimtelijke ordening op waaraan een vergunningsaanvraag moet worden getoetst, voor zover ze relevant zijn voor de betreffende aanvraag: de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 4 DRO. De verwijzing naar dat artikel 4⁸² had de bedoeling dat in het bijzonder rekening moest worden gehouden met de algemene doelstellingen van een “duurzame ruimtelijke ordening”⁸³.

Ook nieuw is dat het vergunningverlenend bestuursorgaan niet alleen rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar dat het ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de genoemde aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening in rekening kan brengen⁸⁴. Het decreet bepaalde voorts dat, indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning, waarvan niet op gel-

75 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 114, nr. 369. Dit is uiteindelijk het decreet 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen.

76 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 114-115, nr. 370.

77 *Infra* randnr. 61.

78 Nieuw art. 112 DRO, in de VCRO hernummerd naar art. 4.2.20.

79 Hernummerd naar art. 2.3.1 VCRO.

80 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 124, nr. 396.

81 Hernummerd naar art. 4.3.1, § 2, eerste lid 1° VCRO.

82 Huidig art. 1.1.4 VCRO.

83 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 125, nr. 400.

84 Art. 117, § 2, eerste lid, 2° DRO, hernummerd naar art. 4.3.1, § 2, eerste lid 2° VCRO; zie hierover Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 125, nr. 401.

dige wijze afgeweken wordt en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de genoemde aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven⁸⁵.

Nu reeds kan worden opgemerkt dat de omschrijving van de aspecten van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening – een bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan – zo goed als alle aspecten omvat die betrekking hebben op de zaak der wegen, met name het tracé en de uitrusting van een weg⁸⁶.

h) Wijzigingsdecreet van 4 april 2014

27 Het wijzigingsdecreet van 4 april 2014⁸⁷ schrapt artikel 4.2.17, § 2 VCRO en voegde een nieuw artikel 4.2.25 in, onder een nieuwe 'Onderafdeling 5. Zaak der wegen'. De nieuwe regeling voorzagt twee wijzigingen. Er wordt verduidelijkt dat de gemeenteraad een beslissing moet nemen over de zaak van de wegen, niet alleen in het kader van verkavelingsvergunningen met wegeaanleg, maar ook in geval van wegeaanleg in het kader van stedenbouwkundige vergunningen. Bovendien wordt voorzien dat de provinciegouverneur, op verzoek van de deputatie of de Vlaamse Regering, de gemeenteraad kan samenroepen. Beide wijzigingen worden

in de memorie van toelichting voorgesteld als een "technische aanpassing"⁸⁸.

De memorie van toelichting bevestigt in de artikelsgewijze bespreking dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen over de zaak van de wegen voortvloeit uit artikel 42 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Die bevoegdheid geldt zowel voor verkavelings- als voor stedenbouwkundige aanvragen met de aanleg van nieuwe wegen, de tracéwijziging, de verbreding of de opheffing van bestaande gemeentelijke wegen, en is volgens de memorie van toelichting te onderscheiden van de bevoegdheid van het cbs in het kader van de ruimtelijkeordeningsregelgeving over de vergunningsaanvraag zelf⁸⁹. Door het invoeren van een afzonderlijke onderafdeling voor 'de zaak der wegen' blijkt dat de bepaling geldt ongeacht de te volgen vergunningsprocedure (regulier of bijzonder)⁹⁰.

28 De procedure uit het vervangen artikel 4.2.17, § 2 VCRO dat voorzagt dat, indien de gemeenteraad niet beslist heeft uiterlijk op de tweede raadszitting waarop de zaak van de wegen geagendeerd is, de beslissing over de zaak van de wegen wordt geacht ongunstig te zijn, bracht volgens de memorie van toelichting problemen met zich mee. De vergunningsaanvrager die zijn aanvraag afgewezen ziet omdat er een (stiltzwijgende) ongunstige beslissing

over de zaak van de wegen is, kan tegen de negatieve vergunningsbeslissing van het cbs weliswaar een beroep instellen bij de deputatie, maar de deputatie heeft geen bevoegdheid om de gemeenteraad samen te roepen om een beslissing te nemen over de zaak van de wegen, noch kan de deputatie de vergunning verlenen zonder positieve beslissing over de zaak van de wegen. Het beroep bij de deputatie is daardoor van elke zin ontdaan. Rechtstreeks beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is niet mogelijk; deze spreekt zich slechts uit over vergunningsbeslissingen genomen in laatste administratieve aanleg betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning, dus pas als de deputatie zich over de vergunningsaanvraag heeft uitgesproken. De mogelijkheden die openstaan voor een vergunningsaanvrager om beroep aan te tekenen tegen een geweigerde vergunning omwille van het ontbreken van een uitdrukkelijke beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen, waren dan ook eerder theoretisch dan een effectieve rechtsbescherming. Om deze reden werd de regeling, zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in grote lijnen hernomen. Het aangepaste artikel 4.2.27, § 2 VCRO regelt dat de provinciegouverneur de gemeenteraad kan samenroepen (in opdracht van de deputatie in een beroepsdossier, in opdracht van de Vlaamse overheid in de bijzondere procedure) ingeval de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen. Dit kan voorkomen, in het geval dat het betrokken cbs flagrant zou weigeren om de gemeenteraad samen te roepen en het dossier van de zaak van de wegen te agenderen, of ingeval de termijnen zijn verstreken. In normale situaties zal de gemeenteraad tijdig samenkomen en beraadslagen over de zaak van de wegen, zonder dat de gouverneur hoeft tussen te komen. Anderzijds stelt de memorie van toelichting dat de nieuwe regeling

85 Art. 117, § 2, eerste lid, 3° DRO, hernoemd naar art. 4.3.1, § 2, eerste lid 3° VCRO, zie hierover Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 125, nr. 402.

86 Zie *infra* randnrs. 59-60.

87 Decreet 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, *BS* 15 april 2014.

88 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1, 8.

89 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1, 30-31, met verwijzing naar RvS 12 januari 2009, nr. 189.415 en naar P.-J. DEFOORT, '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 RvS 12 januari 2009, nr. 189.415, *Extensa*), *TROS* 2009, 254-258.

90 *Ibid.*, 31.

geen afbreuk doet aan de autonomie van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan door de provinciegouverneur enkel worden verplicht om samen te komen over de zaak van de wegen, maar kan niet worden beïnvloed wat betreft de inhoud van de te nemen beslissing⁹¹.

Er kan worden opgemerkt dat de vaststelling van de decreetgever over de slechts “theoretische rechtsbescherming?” onverminderd blijft voortbestaan als de gemeenteraad de wegenis in eerste aanleg weigert of als de gemeenteraad na een samenroeping door de gouverneur weigert of geen beslissing neemt⁹².

29 Een andere nieuwigheid, geen “technische aanpassingen” maar inhoudelijke wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zijn aanvullingen van de artikelen 4.2.15 en 4.2.20 VCRO met maatregelen in functie van de gezamenlijke aanleg van nutsvoorzieningen⁹³. Om het gelijktijdig aanleggen van nutsvoorzieningen te stimuleren en de hinder ten gevolge van deze aanleg maximaal te vermijden, wordt in artikel 4.2.20, § 1 VCRO⁹⁴ ingeschreven dat de nutsmaatschappijen, die actief zijn in de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is, om advies worden verzocht vooraleer lasten op te leggen met betrekking tot nutsvoorzieningen. Met voorzieningen van openbaar nut worden onder meer riolering, water-

voorziening, gas, elektriciteit, televisie, telefonie en ICT-diensten bedoeld⁹⁵. Aan artikel 4.2.15 VCRO⁹⁶ wordt een derde paragraaf toegevoegd waarin wordt bepaald dat de verkavelaar ervoor moet zorgen dat de in de verkaveling opgenomen loten kunnen aansluiten op alle voorzieningen van openbaar nut die vereist worden door het vergunningverlenende bestuursorgaan. In voorkomend geval bepaalt de verkavelingsvergunning op welke wijze de nodige infrastructuur voor de nutsvoorzieningen moet worden voorzien. Deze toevoeging hangt samen met de voorgestelde wijziging van artikel 4.2.20, § 1 VCRO⁹⁷.

In het verslag van de commissiebespreking wordt opgemerkt dat de maatregelen in verband met de nutsvoorzieningen een directe link vertonen met de wijzigingen over de zaak van de wegen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de nieuwe bevoegdheden inzake nutsvoorzieningen toekomen aan het vergunningverlenende bestuursorgaan en niet aan de gemeenteraad. Het verslag benadrukt dat de verplichting voor het cbs om de nodige adviezen van de nutsmaatschappijen in te winnen, vooraleer het lasten kan opleggen aan een verkavelaar, geen bijkomende administratieve last is voor de gemeenten. Vele gemeenten doen dit nu al op informele wijze. Het bespaart heel wat tijd en middelen bij betwistingen achteraf⁹⁸.

III.2. Evoluties in de gemeentewetgeving

a) Verwijzingen in de ruimtelijkeorderingswetgeving naar de gemeentewetgeving

30 Uit het overzicht van de evoluties in de ruimtelijkeorderingswetgeving blijkt dat de procedure, die bepaalt dat de gemeenteraad eerst over de zaak der wegen moet beslissen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan over de vergunning kan beslissen, in de ruimtelijkeorderingswetgeving staat. Voor de inhoudelijke bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen wordt steeds verwezen naar de gemeentewetgeving:

- de Stedenbouwwet verwees in artikel 56 expliciet naar artikel 76 Gemeentewet (zie *supra* randnr. 10);
- de wet van 22 december 1970 vormde artikel 56 om tot artikel 57bis en bevestigde dat de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen was voorzien in artikel 76, 7° van de Gemeentewet (zie *supra* randnr. 14);
- de memorie van toelichting bij artikel 133 DRO van 18 mei 1999 beperkte zich tot de bevestiging dat de oude regeling over de zaak der wegen gewoon werd overgenomen (zie *supra* randnr. 19);
- het AAD van 27 maart 2009 wijzigde de tekst van artikel 133 DRO (later gecoördineerd tot art. 4.2.17, § 2 VCRO), waarbij werd aangegeven dat de bepaling gold voor aanvragen met wegenis “waarvoor de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft”. De memorie van toelichting probeerde uit te leggen dat artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet, dat het college van burgemeester en schepenen bevoegd maakt voor het vaststellen van de rooilijnen, niet betekende dat de gemeenteraad niet langer bevoegd zou zijn voor ‘de

91 *Ibid.*

92 Zie *supra* randnr. 3.

93 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1, 8.

94 Dit artikel voorziet de mogelijkheid om een last op te leggen die betrekking heeft op de verwezenlijking of de renovatie van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, op kosten van de vergunninghouder.

95 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1, 8.

96 Dit artikel heeft betrekking op de verkavelingsvergunningsplicht.

97 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1, 34.

98 Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/4, 8.

zaak der wegen. De bevoegdheid van het cbs was volgens de memorie van toelichting niets meer dan een specifieke uitvoeringsbevoegdheid van de feitelijke rooilijn die voortvloeide uit juridische rooilijnen die door de gemeenteraad waren vastgelegd in een RUP of een rooilijnplan (zie *supra* randnr. 23);

- het wijzigingsdecreet van 4 april 2014 bevestigde dat de bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen bij vergunningsaanvragen vervat ligt in artikel 42 van het Gemeentedecreet (zie *supra* randnr. 27).

Ook de rechtspraak verwijst systematisch naar de Gemeentewet of het Gemeentedecreet om de bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen bij vergunningsaanvragen te motiveren⁹⁹.

Om de precieze inhoud van de bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen bij vergunningsaanvragen te kennen, moet er dus worden gekeken naar de bevoegdheidsregeling in de gemeentewetgeving. Om hier een goed inzicht in te krijgen, is het essentieel om ook de evolutie van die regelgeving te bekijken.

b) Gemeentewet van 30 maart 1836

31 De bevoegdheid van de zaak der wegen van de gemeenteraad vloeit voort uit de allereerste Gemeentewet van

30 maart 1836¹⁰⁰, inzonderheid artikel 76, 7°.

Artikel 75 Gemeentewet bepaalde dat de gemeenteraad bevoegd was voor alle zaken van gemeentelijk belang en voor alle zaken die aan hem werden opgedragen door een hogere overheid.

De artikelen 76 en 77 voorzagen twee lijsten van aangelegenheden die, hoewel ze van gemeentelijk belang waren en dus principieel tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoorden, waren onderworpen aan voorgedij van de hogere overheden.

De aangelegenheden uit de lijst van artikel 76 waren onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie en de goedkeuring van de Koning. De aangelegenheden uit de lijst van artikel 77 waren onderworpen aan het toezicht van de deputatie. De zaak der wegen stond in de lijst van artikel 76 en behoorde dus tot de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad, mits advies van de deputatie en goedkeuring van de Koning. Artikel 76, 7° omschreef de bevoegdheid als volgt: “7° La fixation de la grande voirie et des parties agglomérées des communes rurales; l’ouverture des rues nouvelles et l’élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression”¹⁰¹.

Merk op dat artikel 76, 7° twee verschillende bevoegdheden toekende: enerzijds, het vastleggen van de grote wegen en de algemene rooilijnplannen in de steden en de aangebouwde gedeelten in platelandsgemeenten, en anderzijds, de aanleg van nieuwe straten en de verbreding en opheffing van bestaande straten.

Zoals hierna zal blijken, heeft de bevoegdheid van de zaak der wegen bij een vergunningsaanvraag enkel betrekking op de aanleg van nieuwe straten en de verbreding en opheffing van bestaande straten, en niet op het vaststellen van de algemene rooilijnplannen.

32 Het college van burgemeester en schepenen kreeg in artikel 90 een reeks toegevoegde bevoegdheden, waaronder de volgende:

“7° Des alignements de la grande et petite voirie, en se conformant, lorsqu’il en existe, aux plans généraux adoptés par l’autorité supérieure, et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s’il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l’autorité communale.

Néanmoins, en ce qui concerne la grande voirie, les alignements donnés par le collège sont soumis à l’approbation de la députation du conseil provincial.

8° De l’approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers, tant pour la petite que pour la grande voirie, dans les parties agglomérées des communes de 2.000 habitants et au-dessus, sauf recours à la députation permanente du conseil provincial et, s’il y a lieu, au gouvernement, sans préjudice du recours aux tribunaux, s’il s’agit de questions de propriété.

Le collège échevinal sera tenu de se prononcer dans la quinzaine à partir du jour du dépôt des plans.”¹⁰²

99 Bv. RvS 8 november 2012, nr. 221.302, Hansen, RvS 24 september 2012, nr. 220.700, Van De Velde, RvS 4 november 2013, nr. 225.325, Aerts, RvVb 3 september 2013, A/2013/0523, p. 19 en RvVb 3 september 2013, A/2013/0524.

100 *Bulletin officiel*, n° XXIV. Zie Rapport sur l’organisation communale, *Parl.St.* Kamer 10 november 1835, 1935-36, nr. 42. In dit verslag staan geen relevante zaken over de zaak der wegen.

101 Van die tekst bestaat geen officiële Nederlandse vertaling. De Gemeentewet werd pas vertaald door het decreet 27 mei 1975 tot aanpassing van de Franse tekst van de Gemeentewet en de Provinciewet aan het vigerende recht en tot invoering van de Nederlandse tekst van de Gemeentewet en de Provinciewet en de wet van 1 juli 1860 tot wijziging van de provinciewet en de gemeentewet wat de eed betreft (BS 22 augustus 1975).

102 Ook van die tekst bestaat geen officiële Nederlandse vertaling (zie vorige vn.).

Het vaststellen van een individuele rooilijn – zowel voor de grote wegen als voor de kleine wegen – behoorde dus tot de bevoegdheid van het cbs, mits zich, desgevallend, te schikken naar de algemene rooilijnplannen van de hogere overheid. Het cbs was eveneens bevoegd voor de bouwplannen voor wegen van particulieren. Tegen de vergunningsbeslissing was beroep mogelijk bij de deputatie en desgevallend bij de regering, of bij de rechtbank als het ging om een eigendoms kwestie.

33 In deze regeling zit het principe vervat dat de gemeenteraad – weliswaar onder administratief toezicht – bevoegd is voor de *principebeslissing* om een nieuwe straat aan te leggen of om een bestaande straat te verbreden of op te heffen – zowel wat de grote wegen betreft, als de kleine wegen¹⁰³ –, en dat het cbs bevoegd is voor het bepalen van de *individuele rooilijn* – eveneens voor de grote en kleine wegen –, en voor de bouwvergunning voor de aanleg van die straten.

34 Daarnaast was het cbs belast met het beheer van de eigendommen van de gemeente (art. 90, 10° Gemeentewet) en dus ook voor het beheer en het onderhoud van de gemeentelijke wegen.

c) Wet van 9 augustus 1948

35 Artikel 76, 7° van de Gemeentewet werd als volgt gewijzigd door artikel 3 van de wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen¹⁰⁴.

Gemeenteraad was, mits advies van de deputatie en goedkeuring door de Koning bevoegd voor de volgende zaken wat wegens betrof:

“7° De algemene rooiplannen voor de steden en voor de aaneengebouwde gedeelten in de plattelandsgemeenten¹⁰⁵, de aanleg van nieuwe straten en de verbreding van de bestaande straten, alsmede de afschaffing ervan.

De Koning bepaalt de grote wegen in de doortocht der steden en der aaneengebouwde gedeelten der plattelandsgemeenten na het advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie te hebben ingewonnen.

Volgt hieruit verlating, door de Staat of door de provincie, van bestaande wegen of gedeelten van wegen, dan worden deze beschouwd als voortaan deel uitmakend van de gemeentewegen. Deze overdracht brengt de kosteloze toewijzing van de eigendom van die wegen mede, die zich op het ogenblik van de verlating in goede staat van onderhoud zullen moeten bevinden.”

Het eerste lid van de bepaling wijzigde niet, behalve de bepaling dat de gemeenteraad niet langer bevoegd was voor het vaststellen van de grote wegen. Die bevoegdheid werd overgeheveld naar de Koning, mits advies van de gemeenteraad en de bestendige deputatie. De wegen die door de Koning niet als Rijks- of provincieweg werden aangeduid, werden voortaan beschouwd als gemeenteweg, mits ze

zich in goede staat van onderhoud bevonden.

De wet van 9 augustus 1948 is interessant omdat ze een goed inzicht geeft in de *ratio legis* van het oorspronkelijke artikel 76, 7° van de Gemeentewet. Er bestonden vier categorieën van wegen: enerzijds, de grote wegen, onderverdeeld in de grote wegen van de Staat en de grote wegen van de provincies, en anderzijds, de kleine wegen of gemeentewegen, onderverdeeld in de stadswegen en de buurtwegen¹⁰⁶. De oorspronkelijke Gemeentewet had de bevoegdheid voor het vaststellen van het statuut van grote of kleine weg toegekend aan de gemeenten, alsook de bevoegdheid voor de beslissing voor de aanleg van nieuwe wegen, ongeacht of het ging om een grote of een kleine weg. De reden voor die verregaande bevoegdheid van de gemeenteraad, ook voor grote wegen, was om de terugkeer te voorkomen van misbruiken van het centraal gezag tijdens de Hollandse overheersing. Telkens wanneer het net van de grote verkeerswegen in de doortocht van een bebouwde kom beschadigd was door het drukke voertuigenverkeer, besliste het centraal gezag oppermachtig, dat dit net de hoedanigheid van grote weg verloor, en vervolgens liet het centraal gezag zijn keuze vallen op andere straten, die in goede staat van onderhoud verkeerden¹⁰⁷. Om die reden voorzag de Gemeentewet van 30 maart 1836 dat de gemeenteraad autonoom bevoegd was om te bepalen, enerzijds, welke de grote wegen waren en welke de kleine en, anderzijds, om principieel te beslissen over de opening van nieuwe wegen of de verbreding of opheffing van oude. Die bevoegdheid van de gemeenteraad moest dus worden gezien als een beschermingsmaatregel om te vermijden dat de gemeente de financiële gevolgen zou moeten dragen van beslissingen van de hogere overheid over het statuut en/of de aanleg en/of verbreding van wegen op het grondgebied van de gemeente.

103 *Infra* randnr. 35.

104 BS 25 augustus 1948.

105 Onder het begrip ‘aaneengebouwde delen van plattelandsgemeenten’ wordt verstaan de gebieden met een relatief dichte bebouwing. In de administratieve praktijk wordt geen betekenis gegeven aan die beperking en werden alle rooilijnplannen voorgelegd aan de gemeenteraden, aan het advies van de deputatie en aan de goedkeuring van de Koning (F. WASTIELS, *Administratief Goederenrecht*, Gent, Story-Scientia, 1983, 130, nr. 193; F. WASTIELS, *Handboek voor het wegenrecht*, Brugge, die Keure, 1978, 12-13).

106 MvT, *Parl.St.* Kamer 1947-48, nr. 54, 1.

107 MvT, *Parl.St.* Kamer 1947-48, nr. 54, 2.

De wet van 9 augustus 1948 bepaalde dat de bevoegdheid om het statuut van de grote wegen in de doortocht van de steden en gemeenten tot de bevoegdheid van de Koning moest behoren, maar hieraan werden twee voorwaarden gekoppeld ter bescherming van de gemeenten. Ten eerste kon de Koning hierover pas beslissen na advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie. Ten tweede kon de Staat of de provincie slechts (gedwongen) overdracht doen van wegen naar de gemeenten, als ze zich in goede staat van onderhoud bevonden¹⁰⁸.

De bevoegdheid voor de algemene rooilijnplannen en voor de principebeslissing over de aanleg van nieuwe straten of de verbreding of afschaffing van bestaande straten bleef bij de gemeenteraad, mits advies van de bestendige deputatie en goedkeuring door de Koning.

d) Stedenbouwwet van 29 maart 1962

36 De Stedenbouwwet bracht twee wijzigingen aan in de bevoegdheden van respectievelijk de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen.

De Stedenbouwwet verving artikel 90, 8° van de Gemeentewet. Zoals gezegd, verzag dit artikel een expliciete bevoegdheid voor het cbs voor het verlenen van bouwvergunningen voor de aanleg van (grote of kleine) wegen door particulieren, met een beroepsmogelijkheid bij de deputatie en desgevallend de regering.

Artikel 71 van de Stedenbouwwet wijzigde de bevoegdheid van het cbs, voorzien in artikel 90, 8° als volgt: “de afgifte van bouw- en verkavelingsvergunningen overeenkomstig de wet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.”

Merk op dat de expliciete beroepsmogelijkheid bij de deputatie en bij de regering uit artikel 90, 8° van de Gemeentewet was verdwenen. In de parlementaire voorbereiding werd geen uitleg gegeven bij die wijziging. Er valt alleen te achterhalen dat het aanvankelijke wetsontwerp artikel 90, 8° wou schrappen, maar dat, na advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, werd geopteerd voor de vermelde tekstwijziging¹⁰⁹.

37 Artikel 76, 7° van de Gemeentewet werd impliciet gewijzigd door artikel 56 van de Stedenbouwwet, dat luidde als volgt: “Wanneer een verkaveling de aanleg van nieuwe straten inhoudt, kan het college geen vergunning verlenen dan na het besluit van de gemeenteraad betreffende het tracé van die straten. Dat besluit is niet onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie van de provinciale raad en de goedkeuring van de Koning voorgeschreven in artikel 76 van de Gemeentewet.”

Volgens de Stedenbouwwet ging de bevoegdheid van de gemeenteraad over het “tracé” van de straten. De memorie van toelichting sprak over “het tracé en de uitrusting” en stelde dat er geen reden was om af te wijken van dit “beginsel van de Gemeentewet”. Zoals gezegd, benadrukte het commissieverslag dat het cbs alleen voor die punten gebonden was door de beslissing van de gemeenteraad¹¹⁰.

Volgens artikel 56 van de Stedenbouwwet moest de beslissing over het tracé en de uitrusting van de weg niet langer worden onderworpen aan het advies van de deputatie en de goedkeuring van de Koning. De reden hiervoor was dat er anders een dubbele voogdij zou zijn, namelijk een voogdij vanuit de Gemeentewet en een voogdij vanuit de Stedenbouwwet¹¹¹. VERKEST stelt dat dit slaat op het bindend voorafgaand advies van de gemachtigde ambtenaar, dat moet worden beschouwd als een vorm van ‘machtiging’ tot administratief toezicht¹¹².

e) Wet van 3 december 1984

38 De wet van 3 december 1984 tot wijziging van de bepalingen betreffende het toezicht op de handelingen van de gemeentelijke overheden heeft artikel 76, 7° van de Gemeentewet helemaal opgeheven, samen met de punten 1°, 2°, 5° en 6° van het artikel¹¹³.

108 Het tweede en derde lid van art. 76, 7° werden later als volgt overgenomen in art. 274 Nieuwe Gemeentewet: “De Koning bepaalt, na advies van de gemeenteraad en de bestendige deputatie, welke wegen, waar deze door de steden en door de aaneengebouwde delen van de plattelandsgemeenten lopen, tot de grote wegen behoren. Indien bestaande wegen of wegedeelten niet langer behoren tot de Rijks- of provinciewegen, worden zij beschouwd als voortaan deel uitmakend van de gemeentewegen, mits de gemeenteraad daarmee instemt. Deze overdracht heeft tot gevolg toekenning om niet van de eigendom van die wegen, die zich in goede staat van onderhoud zullen moeten bevinden op het ogenblik dat hun indeling bij de grote wegen ophoudt.”

109 MvT, *Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124, 84 en 150; Verslag, *Parl.St.* Senaat 1959-60, 72.

110 Commentaar bij het gewijzigde art. 56 van het ontwerp, Verslag, *Parl.St.* Senaat 1959-60, nr. 275, 68; R. PEREMANS, “Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen”, *De Gemeente* 1975, 371. Verslag, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 773/2, 358-359 (zie *supra* randnr. 10).

111 Commentaar bij het gewijzigde art. 56 van het ontwerp, Verslag, *Parl.St.* Senaat 1959-60, nr. 275, 68 (zie *supra* randnr. 10).

112 J. VERKEST, “De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg van de wegenbouwwerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingsaanvraag”, *TROS* 2003, 42, nr. 6.7.

113 BS 22 december 1984.

De afschaffing van artikel 76, 7° moet worden gezien in het streven van de wetgever naar meer autonomie en verantwoordelijkheid voor de gemeenten en naar het zoveel mogelijk afschaffen van administratief toezicht met dit doel voor ogen¹¹⁴. Het was de bedoeling om enkel nog goedkeurings-toezicht te behouden voor zaken met een belangrijke invloed op de gemeentelijke financiële toestand (begroting, rekeningen, kaders, aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden voor het gemeentepersoneel en opdrachten voor werken, leveringen en diensten), tuchtstraffen voor personeelsleden, alsook schenkingen en legaten. Daarnaast bleef de algemene schorsings- en vernietigingsvoogdij behouden¹¹⁵.

Het resultaat is dat voor de bevoegdheden van artikel 76 van de Gemeentewet enkel nog het advies en de goedkeuring voor giften aan de gemeenten of de gemeentelijke instellingen werd behouden.

39 Het zou fout zijn hieruit te besluiten dat de gemeenteraad niet langer bevoegd zou zijn voor de andere aangelegenheden uit het vroegere artikel 76 van de Gemeentewet, zoals de zaak der wegen¹¹⁶. De wetswijziging betekende enkel dat die bevoegdheid voortaan tot de autonome beslissingsmacht van de gemeenteraad behoorde, zonder advies van de deputatie en goedkeuringstoezicht van de Koning.

De bevoegdheden van de gemeenteraad die onttrokken waren van administratief goedkeuringstoezicht uit artikel 76, vielen voortaan onder de algemene bevoegdheid van de gemeenteraad uit artikel 75, voor alle aangelegenheden die van gemeentelijk belang waren.

40 Het cbs bleef bevoegd voor de vaststelling van de rooilijnen van de grote en kleine wegen, met inachtneming van de algemene plannen, aangenomen door de hogere overheid als ze bestaan, en behoudens beroep bij die hogere overheid of bij de rechtbank voor eigendomskwesties (art. 90, 7° Gemeentewet).

Het goedkeuringstoezicht van de bestedige deputatie voor de vaststelling van de rooilijnen voor de grote wegen werd afgeschaft, als gevolg van de afschaffing van het administratief toezicht voor daden van beschikking door de gemeenteraad van roerende en onroerende goederen uit artikel 76, 1° Gemeentewet¹¹⁷. Dit volgde volgens de memorie van toelichting ook reeds impliciet uit de Stedenbouwwet van 29 maart 1962¹¹⁸.

41 Het cbs bleef onverminderd bevoegd voor het beheer van de gemeentelijke eigendommen.

f) Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988

42 Bij KB van 24 juni 1988 werden de bepalingen van de Gemeentewet samen met andere wetten gecoördineerd tot de “Nieuwe Gemeentewet” (hierna N.Gem.W.)¹¹⁹.

De algemene bevoegdheid van de gemeenteraad voor zaken van gemeentelijk belang stond in artikel 117 N.Gem.W., de bevoegdheden van het cbs voor het vaststellen van de rooilijnen van de wegen en het beheer van de gemeentelijke eigendommen werden voorzien in artikel 124, 6° en 9°. De adviesbevoegdheid van de gemeenteraad voor het bepalen van het statuut van de ‘grote wegen’ en voor de kosteloze overdracht van bestaande Rijks- en provinciewegen aan de gemeente werd opgenomen in artikel 274¹²⁰.

g) Gemeentedecreet van 15 juli 2005

43 Met het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 werd de Nieuwe Gemeentewet afgeschaft en werd voorzien in een volledig nieuwe bevoegdheidsverdeling van de gemeentelijk organen.

De bevoegdheid van de gemeenteraad is omschreven in artikel 42 van het Gemeentedecreet. De gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, bepaald in artikel 2.

Artikel 2 van het Gemeentedecreet omschrijft het gemeentelijk belang en luidt als volgt: “De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede

114 MvT, *Parl.St.* Kamer 1982-83, nr. 526/1, 1-2.

115 Hierbij moet worden opgemerkt dat dit dubbele administratieve toezicht, voor wat betreft de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen uit art. 76, 7° Gemeentewet, eigenlijk reeds door art. 56 Stedenbouwwet van 29 maart 1962 was afgeschaft (*supra* randnr. 11 en 38).

116 In dezelfde zin J. VERKEST, “De gemeenteraadsbeslissing over de openbare wegen moet vallen vooraleer het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt over de bouwvraag”, *TROS* 2001, 49; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 385, vn. 604.

117 Verslag, *Parl.St.* Kamer 1982-83, nr. 526/1, 4 (commentaar bij art. 7).

118 MvT, *Parl.St.* Senaat 1983-84, nr. 586/2, 8 (bespreking van art. 7).

119 KB 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift ‘Nieuwe Gemeentewet’, *BS* 3 september 1988.

120 Zie hoger randnr. 35.

lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd. Enkel als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen.”

De principiële algemene bevoegdheid van de gemeenteraad voor zaken van gemeentelijk belang geldt evenwel “onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen”. De gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid, zijnde alle gemeentelijke bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan werden toevertrouwd, met name het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester, de gemeentesecretaris of de financieel beheerder¹²¹.

44 Artikel 43 van het Gemeentedecreet voorziet de mogelijkheid dat de gemeenteraad haar bevoegdheden toevertrouwt aan het cbs, behoudens in de gevallen dat een wet of een decreet een bepaalde bevoegdheid uitdrukkelijk heeft toegewezen aan de gemeenteraad, of behoudens de gevallen opgesomd in de lijst van artikel 43, § 2.

Er wordt opgemerkt dat de bevoegdheid voor het nemen van een beslissing over het tracé en de uitrusting van een weg niet is opgenomen in de lijst van voorbehouden bevoegdheden van artikel 43, § 2 van het Gemeentedecreet. De bevoegdheid over de zaak der wegen is niet langer een toegewezen bevoegdheid, maar kan hoogstens worden afgeleid uit de volheid van bevoegdheid van de gemeenteraad op basis van artikel 42, onder het algemene voorbehoud dat de aangelegenheid niet bij decreet is toegewezen aan een ander orgaan van de gemeente.

Artikel 192 van het Gemeentedecreet herneemt de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van de gewestwegen op het grondgebied van de gemeente en voor de kosteloze overdracht van de bestaande gewestwegen aan de gemeente¹²².

45 De bevoegdheden van het cbs worden bepaald in artikelen 57 en 58 van het Gemeentedecreet. Artikel 57, § 3, 1° maakt het cbs bevoegd voor het beheer van de gemeentelijke eigendommen, binnen de door de gemeenteraad desgevallend vastgestelde regels. Het cbs is volgens artikel 57, § 3, 12° bevoegd voor de vaststelling van de rooilijnen van de wegen, met in-

achtname van de algemene plannen als dergelijke plannen bestaan.

46 De memorie van toelichting verduidelijkt de filosofie en de krachtlijnen van de nieuwe gemeentelijke interne bevoegdheidsverdeling. Er werd resoluut gekozen voor een versterking van de gemeenteraad en van de positie van de verkozen raadsleden, inzonderheid door de regeling van de bevoegdheden, die de gemeenteraad toelaat het beleid te sturen op hoofdlijnen¹²³.

De versterking van de gemeenteraad wordt vooreerst geconcretiseerd door de gemeenteraad beter in de mogelijkheid te stellen in zijn beleid de nadruk te leggen op het maken van de belangrijke beleidskeuzes en daardoor richting te geven aan het bestuur. Dit wordt geconcretiseerd op twee manieren¹²⁴:

1. principieel kent het decreet de volheid van bevoegdheden toe aan de rechtstreeks verkozen gemeenteraad. Dit betekent dat, telkens het decreet een bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan toewijst, daaruit moet worden afgeleid dat de gemeenteraad bevoegd is om die aangelegenheid te regelen en er de gewenste beslissingen over neemt;
2. daarnaast voorziet het decreet in de mogelijkheid dat de gemeenteraad in ruime mate bevoegdheden kan delegeren naar het cbs. De gemeenteraad moet de controle behouden op de algemene beleidsaansturing. De essentiële beslissingen voor het bestuur van de gemeenten mogen niet aan de bevoegdheid van de verkozenen worden onttrokken. Het decreet bevat daarom een limitatieve lijst met niet-delegeerbare bevoegdheden. Het zijn precies de bevoegdheden die strategisch van aard zijn. De uitgebreide mogelijkheid tot delegatie heeft als ef-

121 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 57; J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMEREN en J. DEBYSER, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2006, 238; K. VANWINCKELEN, “Hoofdstuk 1. Het gemeentelijk belang” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 10.

122 Artikel 192 Gemeentedecreet luidt als volgt: “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.” De bepaling is gebaseerd op het vroegere art. 274 Nieuwe Gemeentewet (Verslag, *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 95).

123 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 9.

124 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 15.

fect dat, ongeacht het principe van de algemene bevoegdheid van de raad, de rol van de vertegenwoordigende vergadering toegespitst kan worden op het maken van de belangrijke beleidskeuzes, om de verdere uitwerking ervan in grote mate toe te vertrouwen aan het uitvoerend college. Het bespaart een hoop papierwerk en geeft de gemeenteraad de mogelijkheid zich te ontdoen van detailbeslissingen waardoor de essentie beter kan worden aangepakt. Deze maatregel kan ertoe bijdragen het aantal agendapunten van de gemeenteraad te beperken tot wat essentieel is voor het beleid. Afgezien van de kosten, ook organisatorisch, en inzake voorbereiding, kan dit ook de duur van de vergaderingen beperken.

IV. DE ZAAK DER WEGEN IN HET LICHT VAN DE GEËVOLUEERDE DECRETALE CONTEXT

IV.1. De *ratio legis* van de zaak der wegen

47 Uit de bovenstaande analyse blijkt dat zowel de regelgeving op de ruimtelijke ordening als de organieke gemeentelijke regelgeving sterk zijn gewijzigd in vergelijking met de oorspronkelijke Stedenbouwwet van 29 maart 1962 en de Gemeentewet van 30 maart 1836 zoals die gold ten tijde van de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet.

Supra is ook gebleken wat de *ratio legis* was van artikel 76, 7° van de Gemeentewet van 30 maart 1836. De bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen is historisch te verklaren vanuit een dubbele bezorgdheid.

Enerzijds, is de bevoegdheid van de gemeenteraad voor wegen, zoals vastgelegd in artikel 76, 7° van de Gemeentewet, verankerd in de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 en in het wijzigingsdecreet van 22 december 1970 herbevestigd, vanuit de vaststelling dat grondeigenaars met speculatieve doeleinden overal verspreid verkavelingen aanlegden, zonder oog te hebben voor de aanleg van een aangepaste wegnis. De kosten voor de wegnis werden vervolgens afgewenteld op de overheid. Dit was mogelijk omdat er vóór de Stedenbouwwet geen vergunningsplicht bestond voor het verkavelen van grond. Bovendien bestonden er tot lang na de Stedenbouwwet – op sommige plaatsen tot diep in de jaren 1970 – geen gewestplannen, wat betekende dat een verkaveling in principe overal mogelijk was. De verplichting dat eerst een beslissing moest worden genomen over het tracé en de uitrusting van de wegen alvorens kan worden verkaveld, was een maatregel om een einde te stellen aan de ongecontroleerde praktijken van speculatieve grondeigenaars¹²⁵.

Anderzijds, was de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vastleggen van de grote wegen en de algemene rooilijnplannen en voor de aanleg van nieuwe straten en de verbreding en de opheffing van bestaande straten in artikel 76, 7° ingeschreven in de Gemeentewet van 30 maart 1836 als beschermingsmaatregel tegen het centrale gezag. De maatregel diende om te vermijden dat de gemeente de gevolgen zou moeten dragen van beslissingen van de hogere overheid over het statuut en/of de aanleg en/of de verbreding van wegnis op het grondgebied van de gemeente¹²⁶. Beide bekommernissen zijn intussen al lang achterhaald. Het centrale bestuur kan niet meer beslissen over de aanleg van ge-

meentewegen¹²⁷ en het ganse grondgebied is intussen geordend met plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Verkavelingen voor woningbouw of voor bedrijvigheid zijn enkel mogelijk na een vergunningsbeslissing waarbij de wegnis een essentieel onderdeel is bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Bovendien is de mogelijkheid om overal te lande te verkavelen ongedaan gemaakt sinds de invoering van de gewestplannen met afgebakende woon- en industriegebieden.

Desondanks zijn de inzichten over de zaak der wegen gedurende al die tijd onveranderd gebleven. Zowel de wet- en decreetgever als de rechtspraak zijn gedurende bijna 50 jaar blindelings ervan uitgegaan dat er een algemeen principe geldt dat zegt dat de gemeenteraad bevoegd is voor “de zaak der wegen”, en dat het vergunningverlenende bestuursorgaan geen vergunning kan verlenen zonder dat de gemeenteraad eerst een positieve beslissing heeft genomen over de “zaak der wegen”. Als de gemeenteraad hetzij niet beslist, hetzij negatief beslist, kan geen vergunning worden verleend. De administratieve beroepsmogelijkheid bij de deputatie is in dit geval zonder nut, nu de deputatie niet bevoegd is om een vergunning te verlenen. De jurisdictionele rechtsbescherming blijft bij de Raad van State, ook na de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, nu de beslissing van de gemeenteraad over de “zaak der wegen” een autonome beslissing zou zijn, die losstaat van de vergunningsaanvraag of -beslissing.

Het valt op dat niemand dit systeem, dat leidt tot een manifest disfunctionele rechtsbescherming van de vergunningsaanvrager, ooit in vraag heeft gesteld. Er zijn nochtans meer dan voldoende argumenten om te concluderen dat het systeem compleet achterhaald is, zowel wat de ach-

125 Zie *supra* randnrs. 11 en 13.

126 Zie *supra* randnr. 35.

127 Art. 192 Gemeentedecreet (zie hoger randnrs. 35 en 44).

terliggende *ratio legis* betreft, als wat de rechtsgrond betreft.

48 Om te beginnen valt het op dat de wetgever, behalve in de oorspronkelijke tekst van artikel 56 van het Stedenbouwdecreet van 29 maart 1962, nooit heeft geconcretiseerd wat precies het voorwerp is van de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen.

Artikel 56, tweede lid van de oorspronkelijke Stedenbouwwet, dat handelde over verkavelingsvergunningen, luidde als volgt: “Wanneer een verkaveling de aanleg van nieuwe straten inhoudt kan het college geen vergunning verlenen dan **na het besluit van de gemeenteraad betreffende het tracé van die straten**. Dat besluit is niet onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie van de provinciale raad en de goedkeuring van de Koning voorgeschreven in artikel 76 van de Gemeentewet.”

Aanvankelijk ging het dus enkel over het tracé van nieuwe straten bij een verkavelingsaanvraag. In de memorie van toelichting was niet enkel sprake van het “tracé”, maar ook van de “uitrusting” van de nieuw aan te leggen wegen¹²⁸.

De bevoegdheid van de gemeenteraad werd gemotiveerd vanuit artikel 76, 7° van de Gemeentewet, waar de Stedenbouwwet niet van wou afwijken. Dit artikel luidde ten tijde van de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet als volgt:

“7° De algemene rooiplannen voor de steden en voor de aaneengebouwde ge-

deelten in de plattelandsgemeenten, de aanleg van nieuwe straten en de verbreding van de bestaande straten, alsmede de afschaffing ervan.

De Koning bepaalt de grote wegen in de doortocht der steden en der aaneengebouwde gedeelten der plattelandsgemeenten na het advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie te hebben ingewonnen.

Volgt hieruit verlating, door de Staat of door de provincie, van bestaande wegen of gedeelten van wegen, dan worden deze beschouwd als voortaan deel uitmakend van de gemeentewegen. Deze overdracht brengt de kosteloze toewijzing van de eigendom van die wegen mede, die zich op het ogenblik van de verlating in goede staat van onderhoud zullen moeten bevinden.”

Zoals *supra* gezegd, voorzag artikel 76, 7° van de Gemeentewet een dubbele bevoegdheid: enerzijds, een reglementaire bevoegdheid voor het vaststellen van algemene rooiplannen en anderzijds, een individuele beslissingsbevoegdheid voor de aanleg van nieuwe straten of de verbreding of afschaffing van bestaande straten. De beslissing over de zaak der wegen bij een vergunningsaanvraag had enkel betrekking op die tweede (individuele) bevoegdheid.

De wetwijziging van 22 december 1970 maakt de bepaling ruimer door te stellen dat het niet enkel gaat over verkavelingsaanvragen met de aanleg van nieuwe wegen, maar ook over een tracéwijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen. Het gaat nog

steeds over het “tracé” van de weg, zoals blijkt uit het begrip ‘tracéwijziging’. De wet van 22 december 1970 introduceert het begrip “zaak der wegen” in artikel 57bis, § 1, punt 2 van de Stedenbouwwet.

De zaak der wegen gaat dus over het tracé van de aanleg van een nieuwe weg of de tracéwijziging van een bestaande weg, alsook over de uitrusting van die weg. Het cbs was volgens het commissieverslag bij de bespreking van de Stedenbouwwet alleen voor die punten gebonden door de beslissing van de gemeenteraad¹²⁹.

De tekst van de Stedenbouwwet is vervolgens ongewijzigd blijven voortbestaan tot aan het DRO 18 mei 1999.

49 Ook de tekst van de Gemeentewet is ongewijzigd gebleven tot de afschaffing van artikel 76, 7° door het decreet van 3 december 1984.

Sinds dit decreet waren er in de gemeentewetgeving geen aanknopingspunten meer te vinden over de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zogenaamde ‘zaak der wegen’. Die bevoegdheid wordt sindsdien verondersteld te behoren tot de algemene bevoegdheid van de gemeenteraad voor alles wat van gemeentelijk belang is, zoals bepaald in respectievelijk artikel 75 van de Gemeentewet van 30 maart 1836, artikel 117 N.Gem.W. en de artikelen 2 en 42 van het Gemeentedecreet¹³⁰.

Bepaalde rechtspraak in verband met het (toenmalige) artikel 4.2.17, § 2 VCRO verwijst expliciet naar de regeling die voorheen was opgenomen in artikel 57bis van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals ingevoegd door artikel 15 van de wet van 22 december 1970, en naar de parlementaire voorbereiding bij het wetsontwerp van 8 april 1959, waaruit zou moeten blijken dat de bevoegdheid van de

128 Commentaar bij gewijzigd art. 56 van het ontwerp, Verslag, *Parl.St.* Senaat 1959-60, nr. 275, 68.

129 *Ibid.* Zoals *supra* reeds gezegd, betekent dit dat de deputatie niet gebonden is door een weigering van wege-nis door de gemeenteraad op grond van louter ruimtelijke motieven, zeker niet als uit de beslissing blijkt dat het tracé en de uitrusting positief worden beoordeeld.

130 Bv. RvS 8 november 2012, nr. 221.302, Hansen, RvS 24 september 2012, nr. 220.700, Van De Velde, RvS 4 november 2013, nr. 225.325, Aerts, RvVb 3 september 2013, A/2013/0523, p. 19 en RvVb 3 september 2013, A/2013/0524.

gemeenteraad “voor de wegen” niets meer is dan “de toepassing van (...) (de) Gemeentewet” en dat “bij de bespreking van een wet op de ruimtelijke ordening (...) de beginselen en de grondslagen van de gemeentewet niet opnieuw in het gedrang (mogen) worden gebracht”¹³¹. Die rechtspraak vermeldt er niet bij dat het zogenaamde “principe” ten tijde van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 en de wijzigende wet van 22 december 1970 niet voortvloeide uit bepaling van artikel 75 van de Gemeentewet, die de algemene bevoegdheid van de gemeenteraad bepaalde voor zaken van gemeentelijk belang, maar dat het ging om de heel expliciete bevoegdheidstoewijzing in artikel 76, 6° van deze wet, die naderhand werd opgeheven.

50 Bij de invoering van het DRO beperkte de memorie van toelichting zich tot de vaststelling dat artikel 133 DRO de bestaande regeling uit het Coördinatiedecreet groten-

deels overnam¹³². In de commissiebespreking werd met geen woord gerept over artikel 133 DRO¹³³.

51 Met andere woorden: tot voor de invoering van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met het AAD van 27 maart 2009, moest men ervan uitgaan dat het vergunningverlenende bestuursorgaan slechts kon beslissen over de vergunningsaanvraag, als de gemeenteraad eerst had beslist over “de zaak der wegen”, wat betrekking had op het tracé en de uitrusting van de wegen¹³⁴. In de rechtspraak werd verduidelijkt waarover dit allemaal kan gaan, bijvoorbeeld:

- het stratentracé, de ligging van de nutsleidingen (rioleringen) en van de aan te leggen groenvoorzieningen, de ligging en omvang van een verkeersplateau met het oog op de verkeersveiligheid, de ligging,

breedte en diepte van de nieuw te delven gracht naast de nieuw ontworpen weg, de materialen van de geplande wegenis en nutsleidingen¹³⁵;

- de trottoirs en de parking langs de loten¹³⁶;
- de aansluiting van de nutsleidingen, de aanleg van de riolering, de wegzate, de voetpaden, de aanleg van de weg e.d.m.¹³⁷;
- de kosteloze overdracht van grond aan een gemeente voor het verbreden van de weg in het kader van een verkavelingsvergunning¹³⁸;
- de bijkomende verkeersdrukte die een nieuwe verkaveling zou meebrengen en de afwatering via de riolering¹³⁹;
- de te voorziene wegverharding en nutsleidingen¹⁴⁰;
- de aan te leggen riolering¹⁴¹;
- de keuze van de wegverharding en bestrating, de weguitrusting en de nutsleidingen, de aanleg van stoepen en wegboorden, de inrichting van de (eventuele) parkeerplaatsen, gratis grondafstand, en de weerslag op de mobiliteit, afwatering, waterzuivering, afvalophaling, noodzakelijke uitbreiding van maatschappelijke infrastructuur¹⁴².

De beslissing over de zaak der wegen had, volgens de rechtspraak samengevat, betrekking op de volgende zaken:

- het *stratentracé*, inclusief de beoordeling van de bijkomende verkeersdrukte;
- de uitrusting van de weg: materiaalgebruik, nutsleidingen, riolering, aanhorigheden (trottoirs, grachten, groenvoorzieningen, parkings ...) en infrastructuur voor verkeersveiligheid¹⁴³;
- kosteloze grondafstand.

52 Er moet worden opgemerkt dat het aspect van de kosteloze grondafstand, wetelijk gezien, nooit tot de “zaak der wegen” heeft behoord. Zoals gezegd, zijn de “zaak der wegen” en de daaraan door de stedenbouwwetgeving vastgelegde chronologie, tussen de beslissing van de gemeenteraad

131 RvVb 14 maart 2012, A/20712/0091.

132 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 66.

133 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 100.

134 RvS 16 september 2011, nr. 215.175, Van Schoubroeck en RvS 8 november 2012, nr. 221.302, Hansen.

135 RvS 4 november 2013, nr. 225.325, Aerts.

136 RvS 31 mei 2005, nr. 145.187, Commune de Walhain.

137 RvS 3 februari 2006, nr. 154.481, Sippenaeken à ses habitants.

138 RvS 10 november 2006, nr. 151.128, Dupuis.

139 RvS 12 januari 2009, nr. 189.415, Extensa.

140 RvS 23 februari 2011, nr. 211.456, Bakelants en RvS 23 februari 2011, nr. 211.457, Van de Vel.

141 RvVb 21 januari 2014, nr. A/2014/0071.

142 RvVb 9 december 2014, nr. A/2014/0842.

143 Volgens PEREMANS betekent de ‘uitrusting’ van de weg de rijwegverharding, de voetpaden, de verlichting, de riolering, de beplantingen enz. (R. PEREMANS, “Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen”, *De Gemeente* 1975, 357, vn. 3) of nog “het uitgraven van de weg, de werken van opruiming en ophoging, het aanleggen van een riolering en de aansluiting voor de verschillende huizen, water-, gas- en elektriciteits- en telefoonvoorzieningen, de bekisting van de weg, de wegdekking, de boordstenen en de voetpaden en het reserveren van gronden voor groene ruimten en openbare nutsvoorzieningen (*ibid.*, 361-362). Zie voor vergelijkbare opsommingen van het aspect ‘uitrusting’ van de wegenis ook M. BOES, “De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen: aard, draagwijdte en gevolgen” in J. ACKAERT e.a. (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 230, nr. 12; F. SEBREGHTS en J. GEENS, “De wraak van de wegen? Stuiten op de grens tussen wegenrecht en ruimtelijke ordening” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber Amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 319.

en de beslissing van het vergunningverlenende bestuursorgaan, beperkt tot het tracé en de uitrusting van de weg, zoals bepaald in het toenmalige artikel 76, 7° van de Gemeentewet van 30 maart 1836¹⁴⁴.

53 Uit het bovenstaande overzicht is gebleken dat met de invoering van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 er een belangrijke hertekening is geweest van bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. De volheid van bevoegdheid voor alles wat van gemeentelijk belang is behoort nog steeds tot de bevoegdheid van de gemeenteraad, maar hierop is er een dubbele uitzondering voorzien, namelijk enerzijds, bevoegdheden die door het Gemeentedecreet zelf of door andere decreten of wetten zijn toevertrouwd aan het cbs en anderzijds, de bevoegdheden die door de gemeenteraad zijn gedelegeerd aan het cbs, voor zover die bevoegdheden niet voorkomen op de niet-delegeerbare zaken uit de lijst van artikel 43, § 2 van het Gemeentedecreet.

Die hertekende bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het cbs is cruciaal in het licht van de nieuwe formulering van de bepaling over de zaak der wegen, zoals die werd ingevoerd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Zowel het aanvankelijke artikel 4.2.17, § 2 als het huidige artikel 4.2.25 VCRO verwijzen, voor wat de zaak der wegen betreft, naar vergunningsaanvragen met wegeniswerken “*waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft*”¹⁴⁵. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt niet langer dat de gemeenteraad sowieso een beslissing moet nemen over de zaak der wegen als het gaat om een vergunningsaanvraag met nieuwe wegenis of met een tracéwijziging van bestaande wegenis, zoals wel het

geval was in artikel 57bis van de vroegere Stedenbouwwet, artikel 58, § 1, 2° van het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996 of artikel 133 DRO.

Hoewel het niet de bedoeling was van de decreetgever om iets fundamenteel te wijzigen aan het bestaande systeem over de zaak der wegen, kan men niet om de vaststelling heen dat de geëvolueerde wetgeving inzake de ruimtelijke ordening, enerzijds, en die van de gemeentewetgeving, anderzijds, voor een aanzienlijke bevoegdheidsverschuiving heeft gezorgd van de gemeenteraad naar het cbs en dat er, zoals hierna zal blijken, van de bevoegdheid van de gemeenteraad om beslissingen te nemen over individuele wegenisdossiers zo goed als niets is overgebleven.

Het is opmerkelijk dat de decreetgever in 2009 bij de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het bestaande 50 jaar oude systeem gewoon klakkeloos heeft willen overnemen, zonder ook maar één moment stil te staan bij de vraag, waarover die beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen precies handelt en of dit wel nog inpasbaar is binnen de nieuwe bevoegdheidssysteem van het Gemeentedecreet, de nieuwe beoordelings- en bevoegdheidsregels van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, alsook de nieuwe rechtsbescherming via de Raad voor Vergunningsbetwistingen in plaats van via de Raad van State.

Hierna wordt eerst onderzocht welke bevoegdheden de gemeenteraad, in de huidige decretale context, heeft over de kosteloze afstand van wegen (nrs. 54-58) en daarna over het tracé en de uitrusting van wegen (nrs. 59-60). Tot slot worden nog een aantal klassieke argumenten ter

verdediging van de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen behandeld (nrs. 61-74).

IV.2. De bevoegdheid voor de kosteloze afstand van wegen

54 De kosteloze grondafstand valt op het eerste gezicht onder de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het stellen van daden van beschikking met betrekking tot onroerende goederen zoals bepaald in het huidige artikel 43, § 2, 12° van het Gemeentedecreet van 15 juli 2015.

De gemeenteraad lijkt op het eerste gezicht dus principieel bevoegd voor het (al dan niet kosteloos) verkrijgen van wegenis. Zoals gezegd, gelden de bevoegdheden van de gemeenteraad evenwel slechts “onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen”.

Artikel 4.2.20, § 1, tweede lid, 1° VCRO voorziet dat *het vergunningverlenende bestuursorgaan* lasten kan verbinden aan een vergunning. Die lasten kunnen onder meer betrekking hebben op de verwezenlijking of de renovatie van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, als ook nutsvoorzieningen op kosten van de vergunninghouder.

Artikel 4.2.20, § 1, derde lid bepaalt dat lasten ook kunnen inhouden dat, wanneer de werken zijn begonnen, aan de overheid gratis, vrij en onbelast de eigendom wordt overgedragen van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, nutsvoorzieningen of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

Het wijzigingsdecreet van 4 april 2014 heeft daar nog aan toegevoegd dat *het vergunningverlenende bestuursorgaan*, vooraleer lasten op te leggen met betrekking tot nutsvoorzieningen, de nutsmaatschappijen om

144 Zie *supra* randnr. 14.

145 Dit is ook zo in art. 31 en 65 Omgevingsvergunningsdecreet.

advies moet verzoeken, dit met het oog op het gelijktijdig aanleggen van de nutsvoorzieningen¹⁴⁶.

De bevoegdheid voor de kosteloze grondafstand en afstand van wegen, nutsvoorzieningen en aanhorigheden werd dus, in de zin van artikel 42, § 2 van het Gemeentedecreet, door een *lex specialis* onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad en toegekend aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. In de reguliere procedure is dit op gemeentelijk niveau het college van burgemeester en schepenen, in beroep de deputatie en in de bijzondere procedure is dit de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar¹⁴⁷.

55 Dit is een duidelijke bevoegdheidsverschuiving in vergelijking met vroeger.

De mogelijkheid om de aanleg van wegen en hun aanhorigheden op kosten van de aanvrager aan te leggen, werd voorzien in het oorspronkelijke artikel 58 van de Stedenbouwwet. Die bepaling voorzag aanvankelijk niets over kosteloze grondafstand. Pas met het decreet van 28 juni 1985 werd dat artikel 58 voor het Vlaams Gewest aangevuld met een nieuw tweede lid, dat bepaalde dat de vergunning afhankelijk kan worden gesteld van een verbintenis van de aanvrager om de eigendom van de in de aanvraag aangegeven openbare wegen, aanhorigheden en nutsvoorzieningen, als ook van de gronden waarop ze aangelegd worden, vrij en onbelast, en zonder kosten

voor de gemeente af te staan bij de aanvang van de werken¹⁴⁸. De bevoegdheid voor het opleggen van kosteloze grondafstand kwam toe aan het college van burgemeester en schepenen *of de gemeenteraad*, of de gemachtigde ambtenaar, in de gevallen dat hij bindend advies moest geven. Het cbs kon de door de gemeenteraad opgelegde lasten over de zaak van de wegen niet wijzigen¹⁴⁹. Artikel 59 van het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996 behield die regeling.

Artikel 105, § 1 DRO heeft een vergelijkbare bepaling ingevoerd, maar de bevoegdheid voor het opleggen van lasten en kosteloze grondafstand kwam enkel nog toe aan de vergunningverlenende overheid, niet langer aan de gemeenteraad.

56 De gemeenteraad behield in de artikelen 57 en 59 DRO wel een reglementerende bevoegdheid om via verkavelingsverordeningen de aanvrager van een verkavelingsvergunning technische en financiële lasten op te leggen, bijvoorbeeld inzake riolering, nutsvoorzieningen, straatverlichting e.d.m. of regels over het voorbehouden van delen van de oppervlakte van de verkaveling voor openbare functies e.d.m. Alle in artikel 105, § 1 vermelde lasten konden bij wege van verkavelingsverordening op algemene wijze worden opgelegd¹⁵⁰.

Het wijzigingsdecreet van 21 november 2003 heeft de verkavelingsverordeningen afgeschaft en deze geïntegreerd in de stedenbouwkundige verordeningen. Het op-

leggen op algemene wijze van technische en financiële lasten werd voorbehouden voor de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Vlaamse en provinciale verordeningen konden geen technische en financiële lasten regelen, maar enkel de andere stedenbouwkundige lasten voorzien in artikel 105, § 1 DRO¹⁵¹.

Die reglementaire bevoegdheid van de gemeenteraad voor het opleggen van technische en financiële lasten aan de aanvrager van een vergunning werd behouden in artikel 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO. De gewestelijke en provinciale verordeningen kunnen die aspecten niet regelen.

57 Samengevat betekent dit dat, onder de regeling van de huidige Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, enkel de vergunningverlenende bestuursorganen – college van burgemeester en schepenen, deputatie of gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar – bevoegd zijn voor het opleggen van een last tot kosteloze overdracht van wegnis. Die bevoegdheid is krachtens artikel 42, § 1 van het Gemeentedecreet onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad en behoort krachtens artikel 4.2.25, eerste lid VCRO niet tot het aspect van de zaak der wegen.

De gemeenteraad heeft enkel de bevoegdheid om op algemene wijze in een stedenbouwkundige verordening regels uit te vaardigen over het opleggen van technische en financiële lasten, zoals bedoeld in artikel 4.2.20, § 1, eerste tot en met derde lid VCRO.

58 In dit verband kan nog worden opgemerkt dat de bevoegdheid voor kosteloze grondafstand niet kan worden gekaderd binnen de bevoegdheid van de gemeenteraad voor 'het vaststellen van het meerjarenplan en de aanpassingen ervan, het budget en de budgetwijzigingen, de jaarrekeningen en de geconsolideerde jaarrekening'¹⁵².

146 Zie *supra* randnr. 29 en *infra* randnr. 59.

147 In het Omgevingsvergunningsdecreet is niet langer sprake van een reguliere of bijzondere procedure, maar van gemeentelijke, provinciale of gewestelijke projecten.

148 Zie *supra* randnrs. 12 en 17.

149 R. PEREMANS, "Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen", *De Gemeente* 1975, 369.

150 Zie 3 randnr. 20. Die bevoegdheid was voor het eerst ingevoerd door de wet 22 december 1970 in art. 58 Stedenbouwwet (zie *supra* randnr. 15).

151 Zie *supra* randnr. 21.

152 Art. 43, § 2, 3° VCRO.

Bij een kosteloze grondafstand is er geen onmiddellijke weerslag op het budget van de gemeente, nu de wegenis in een goede staat wordt overgedragen. Het is pas in een later stadium, na verloop van vele jaren, dat de overheid eventueel kosten zal moeten maken voor het onderhoud, het herstel of de heraanleg van de intussen overgedragen wegenis. Dit behoort tot de bevoegdheid van het cbs, binnen het kader van zijn bevoegdheid voor de daden van beheer over de gemeentelijke inrichtingen en eigendommen, binnen de door de gemeenteraad desgevallend vastgestelde algemene regels¹⁵³. Het cbs heeft binnen zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, wat betreft de uitrusting van de weg¹⁵⁴, de mogelijkheid om, op een gemotiveerde wijze of via het opleggen van voorwaarden, een voldoende duurzame aanleg te eisen, zodat de kosten voor het beheer en onderhoud zo lang mogelijk kunnen worden uitgesteld. Als de deputatie bij een eventuele beroepsprocedure hiervan wil afwijken, zal zij dit moeten motiveren. Als de gemeenteraad wil dat de deputatie gebonden is door de gemeentelijke kwaliteitseisen, kan hij hierover een stedenbouwkundige verordening vaststellen¹⁵⁵.

IV.3. De bevoegdheid over het tracé en de uitrusting van de wegenis

59 De vraag rijst welke bevoegdheid de gemeenteraad nog heeft voor “het tracé en

de uitrusting” van de wegen, inzonderheid na de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Onder ‘tracé’ dient te worden verstaan: “afgetekende, uitgelijnde aslijn van een ontworpen weg”¹⁵⁶.

De uitrusting van de weg heeft betrekking op materiaalgebruik, nutsleidingen, riolering, aanhorigheden (trottoirs, grachten, groenvoorzieningen, parkings ...) en infrastructuur voor verkeersveiligheid, zoals blijkt uit de hogervermelde rechtspraak¹⁵⁷.

De bijkomende verkeersdrukte die een nieuwe verkaveling zou meebrengen, zou volgens de rechtspraak ook tot de beoordeling van de zaak der wegen behoren¹⁵⁸.

Sinds de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is decretaal bepaald welke aspecten tot de goede ruimtelijke ordening behoren. Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO somt de volgende zaken op als toetsingscriteria voor de goede ruimtelijke ordening: de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

Het wijzigingsdecreet van 4 april 2014 voorzagt in de artikelen 4.2.15 en 4.2.20 VCRO maatregelen in functie van de gezamenlijke aanleg van nutsvoorzieningen¹⁵⁹. Om het gelijktijdig aanleggen van nutsvoorzieningen te stimuleren en de hinder ten gevolge van deze aanleg maximaal te vermijden, wordt in artikel 4.2.20, § 1, VCRO ingeschreven dat de nutsmaatschappijen die actief zijn in de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is, om advies worden verzocht vooraleer lasten op te leggen met betrekking tot nutsvoorzieningen. Met voorzieningen van openbaar nut worden onder meer riolering, watervoorziening, gas, elektriciteit, televisie, telefonie en ICT-diensten bedoeld¹⁶⁰. Aan artikel 4.2.15 VCRO wordt een derde paragraaf toegevoegd waarin wordt bepaald dat de verkavelaar ervoor moet zorgen dat de in de verkaveling opgenomen loten kunnen aansluiten op alle voorzieningen van openbaar nut die vereist worden door het vergunningverlenende bestuursorgaan. In voorkomend geval bepaalt de verkavelingsvergunning op welke wijze de nodige infrastructuur voor de nutsvoorzieningen moet worden voorzien.

Merk op dat de maatregelen in verband met het gelijktijdig aanleggen van nutsvoorzieningen niet werden toegekend aan de gemeenteraad, maar wel aan het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Artikel 4 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van een aanvraag voor een verkavelingsvergunning bepaalt welke gegevens allemaal deel moeten uitmaken van een verkavelingsaanvraag met wegenis. Het gaat onder meer om de volgende zaken:

- indeling wegzate (rijbanen, groenstroken, fiets- en voetbaden met dwarsprofielen en aard van verharding);

153 Art. 57, § 3, 1° VCRO. Vgl. met de bevoegdheid van het cbs voor het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen: J. DE STAERCKE, “Hoofdstuk 2. Beheer van goederen” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *College van burgemeester en schepenen. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 66-67, nr. 100; J. DE STAERCKE, “Hoofdstuk 2. Gemeentelijk patrimonium” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 47, nr. 47.

154 Zie *infra* randnrs. 59-60.

155 Zie *infra* randnr. 72.

156 Van Dale, 15e editie, 2015.

157 Zie *supra* randnr. 51.

158 RvS 12 januari 2009, nr. 189.41, Extensa.

159 Zie *supra* randnr. 29.

160 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1, 32.

- beplantingen, parkeerruimtes, pleinen, speel- en rustplaatsen;
- openbare nutsvoorzieningen (riolering, water, elektriciteit, gas, telecom);
- afvoer van hemelwater, greppels, afvoerputten, grachten infiltratie- en buffervoorzieningen;
- verlichtingspunten voor verlichtingsnet;
- wegebouwwerken en verbintenis dit op eigen kosten uit te voeren;
- globale kostenraming, met onderscheiden posten en eenheidsprijzen;
- verbintenis kosteloze afstand.

Al die zaken maken deel uit van een vergunningsaanvraag en moeten bijgevolg worden beoordeeld door het vergunningverlenend bestuursorgaan. Merk op dat het duidelijk gaat om een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en niet van het Gemeentedecreet, zoals blijkt uit de verwijzingen naar artikel 1.1.2, 3°, c), artikel 1.1.5 en artikel 4.7.13, tweede lid VCRO in de aanhef van voornoemd besluit.

60 De rechtspraak benadrukt dat de bevoegdheid voor de beoordeling van de ‘zaak der wegen’ te onderscheiden is van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening¹⁶¹. Als men alle hogergenoemde elementen samenlegt, rijst de vraag welke

aspecten van de ‘zaak der wegen’ nog door de gemeenteraad kunnen worden beoordeeld. Alle aspecten die betrekking hebben op het tracé of de uitrusting van de wegen, moeten formeel worden voorzien op de plannen die zijn onderworpen aan de beoordeling van het vergunningverlenende bestuursorgaan, en vallen inhoudelijk onder de beoordelingscriteria van de goede ruimtelijke ordening, zoals omschreven in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO:

- de beoordeling van het ‘tracé’ heeft betrekking op de functionele inpasbaarheid van de weg, de aansluiting van de weg op de bestaande wegen, de schaal van de weg en het ruimtegebruik;
- het ‘materiaalgebruik’ valt onder de beoordeling van de functionele inpasbaarheid, de visueel-vormelijke aspecten, eventueel cultuurhistorische aspecten (bv. het gebruik van kasseien), gebruiksgenot en veiligheid;
- de ‘nutsleidingen’, ‘riolering’ en ‘grachten’ vallen onder de beoordeling van de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik, visueel-vormelijke aspecten, gebruiksgenot en veiligheid. Zoals gezegd, werd de beoordeling van de nutsleidingen, inzonderheid het streven naar een gelijktijdige aanleg, door het decreet van 4 april 2014 expliciet toevertrouwd aan het vergunning-

verlenende bestuursorgaan en daarmee expliciet onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad;

- de ‘aanhorigheden’ (trottoirs, groenvoorzieningen, parkings ...) vallen onder de functionele inpasbaarheid, mobiliteitsimpact, schaal, ruimtegebruik, bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid;
- ‘infrastructuur voor verkeersveiligheid’ valt onder de beoordeling van de functionele inpasbaarheid, het gebruiksgenot en de veiligheid;
- de ‘bijkomende verkeersdrukte’ valt onder de beoordeling van de functionele inpasbaarheid, de mobiliteit en de veiligheid.

Al die beoordelingen werden toegekend aan het vergunningverlenende bestuursorgaan en bijgevolg, volgens de logica van artikel 42 van het Gemeentedecreet, onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad. De hamvraag is, welke aspecten van het “tracé en de uitrusting” blijven er dan nog over voor de gemeenteraad? Het antwoord lijkt vrij eenvoudig: geen enkele. Alle aspecten van de zaak der wegen werden toegekend aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Er bestaat niet langer zoiets als een ‘autonome’ bevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen over “de zaak der wegen”, nu alle aspecten die tot die beoordeling behoren, werden toegewezen aan het vergunningverlenende bestuursorgaan¹⁶². Er blijft helemaal niets over, althans niet in het kader van een individuele vergunningsaanvraag.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de beoordelingscriteria van de goede ruimtelijke ordening uit artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO vrij gelijkaardig zijn met een aantal van de mogelijke onderwerpen voor een stedenbouwkundige verordening uit de lijst van artikel 2.3.1

161 RvS 2 oktober 2015, nr. 232.407, nv Belgische Gronden Reserve, RvS 18 januari 2012, nr. 217.305, Dirckx en RvS 12 januari 2009, nr. 189.415, Extensa.

162 De rechtsleer is het unaniem erover eens dat de beoordeling van de zaak der wegen en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de vergunningsaanvraag onlosmakelijk aan elkaar zijn gekoppeld en dat de grens tussen beide beoordelingen niet eenvoudig te trekken is (F. SEBREGHTS en J. GEENS, “De wraak van de wegen? Stuiten op de grens tussen wegenrecht en ruimtelijke ordening” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber Amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 320; D. ERREYGER, “Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?”, *TROS* 1999, 11-14, nrs. 10-13; J. VERKEST, “De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg van de wegebouwwerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingsaanvraag”, *TROS* 2003, 31-46; J. VERKEST, “De ruime bevoegdheid van de gemeenteraad om de goede aanleg van de plaats te beoordelen bij aanvragen tot het ontsluiten van nieuwe wegen, naar aanleiding van bouw- of verkavelingsaanvragen”, *TROS* 2001, 60-62.

VCRO¹⁶³. De gemeenteraad behoudt wel ten volle die verordenende bevoegdheid¹⁶⁴.

IV.4. Andere argumenten ter verdediging van de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen

a) Het vaststellen van de rooilijn

61 Zoals hoger gezegd, heeft het AAD van 27 maart 2009, dat heeft geleid tot de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de bepaling over de zaak der wegen overgenomen uit het DRO. De memorie van toelichting heeft kort stilgestaan bij de vraag of de gemeenteraad na de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 wel nog bevoegd was voor de zaak der wegen¹⁶⁵.

De memorie van toelichting stelt inzonderheid de vraag in welke mate de bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen verenigbaar is met artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet, dat het college van burgemeester en schepenen belast met de vaststelling van de rooilijnen van de wegen. Volgens de memorie van toelichting dient er te worden geredeneerd als volgt. De gemeenteraad beschikt over de volle bevoegdheid om rooiplannen vast te stellen, zulks op grond van artikel 42 van het Gemeentedecreet¹⁶⁶. De gemeenteraad is tevens bevoegd om bestemmingsplannen vast te stellen waarin het tracé van de wegen is opgenomen. Desgevallend kan de gemeenteraad in

uitvoering van een RUP een rooilijnplan aannemen (art. 76 DRO¹⁶⁷). Artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet¹⁶⁸ is volgens de memorie van toelichting slechts een specifieke toepassing van de uitvoeringsbevoegdheid van het cbs. Zij moet volgens de memorie van toelichting zo worden verstaan dat het cbs als uitvoerend orgaan van de gemeente ermee belast is de rooilijn op individuele vraag aan te geven, zulks aan de hand van de bestaande plannen. Indien men zich op een plan kan steunen, dan moet het cbs als rooilijn de feitelijke wegrens aangeven, waarbij het niet verder mag gaan dan de erkenning en de materiële vaststelling van de grens waarvan het bestaan is aangenomen door de betrokken partijen of die vastgelegd is in een akte die het vereiste gezag en de nodige bewijskracht heeft¹⁶⁹.

De memorie van toelichting slaat hier duidelijk de bal verkeerd.

Artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet kent de volgende bevoegdheid toe aan het cbs: “12° de vaststelling van de rooilijnen van de wegen, met inachtneming van de algemene plannen als dergelijke plannen bestaan”.

Die bepaling is een overname van de analoge bepaling van artikel 124, 6° N.Gem.W., dat op zijn beurt een overname was van het vroegere artikel 90, 7° van de Gemeentewet van 30 maart 1836. Die bepalingen kenden de bevoegdheid voor het vaststellen van de

(individuele) rooilijn, desgevallend met inachtneming van de algemene rooilijnplannen, van oudsher toe aan het cbs.

De vaststelling van de algemene rooilijnplannen was van oudsher toegekend aan de gemeenteraad. Artikel 76, 7° van de Gemeentewet van 30 maart 1836 maakte de gemeenteraad bevoegd, mits advies en goedkeuring door de Koning, voor de volgende aangelegenheden: “De algemene rooiplannen voor de steden en voor de aangebouwde delen van de plattelandsgemeenten, de aanleg van nieuwe straten en de verbreding en afschaffing van bestaande straten”. Zoals *supra* gezegd, bevat die bepaling, enerzijds, een verordenende bevoegdheid voor het vaststellen van rooilijnplannen en, anderzijds, een bevoegdheid voor individuele beslissingen over de aanleg van nieuwe wegen of de afschaffing over verbreding van bestaande wegen.

In alle gevallen bleef het cbs bevoegd om de individuele rooilijn vast te stellen. De Gemeentewet maakte, wat individuele beslissingen betrof, een onderscheid tussen het vaststellen van het tracé en de uitrusting van een nieuwe weg, enerzijds, en het bepalen van de rooilijn (de grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen), anderzijds.

De bevoegdheid van het cbs is, in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting bij het AAD beweert, niet beperkt tot een louter uitvoeringsbevoegdheid van de door de gemeenteraad vastgestelde algemene rooilijnplannen, maar integendeel een algemene autonome bevoegdheid voor het nemen van individuele beslissingen inzake het vaststellen van een (feitelijke) rooilijn. Als er een algemeen rooilijnenplan bestaat, dan is het cbs hierdoor gebonden, maar ook bij gebrek aan een algemeen rooilijnenplan is het cbs, op grond van artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet, bevoegd om de rooilijn van een weg vast te stellen¹⁷⁰.

163 Voor gemeentelijke verordeningen aan te vullen met art. 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO m.b.t. de mogelijkheid om op verordenende wijze technische en financiële lasten op te leggen.

164 *Infra* randnr. 72.

165 Zie *supra* randnr. 23.

166 Intussen is de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van gemeentelijke rooilijnplannen vastgelegd in art. 9 decreet 8 mei 2009 houdende de vaststelling en de realisatie van de rooilijnen (hierna Rooilijnendecreet).

167 Opgeheven door art. 20, 1° Rooilijnendecreet.

168 Zie vroeger art. 123, 6° N.Gem.W. en art. 90, 7° Gemeentewet.

169 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 114-115, nr. 370.

170 Dit was ook reeds het geval in art. 124, 6° N.Gem.W. en in art. 90, 7° Gemeentewet.

Het gaat dan niet om een reglementair rooilijnenplan, maar om een individuele beslissing waarbij in een welbepaald geval de (feitelijke) rooilijn wordt vastgesteld¹⁷¹. Deze beslissing wordt meestal genomen naar aanleiding van een individuele vergunningsaanvraag¹⁷².

62 Artikel 2 van het Rooilijnendecreet bevestigt het onderscheid tussen een verordenende rooilijn en een feitelijke rooilijn: “De rooilijn is de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. De rooilijn wordt vastgesteld in een rooilijnplan. Bij ontstentenis van een rooilijnplan, vastgesteld volgens dit decreet, is de rooilijn de huidige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen.”

63 De redenering uit de memorie van toelichting bij het AAD over de bevoegdheid voor zaak der wegen klopt duidelijk niet. Er is historisch altijd een onderscheid geweest tussen de bevoegdheid tot het vaststellen van verordenende rooilijnplannen door de gemeenteraad, de individuele beslissing over het tracé en de uitrusting van nieuwe wegen door de gemeenteraad, en de beslissing over het individueel vaststellen van een feitelijke rooilijn door het cbs.

De bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen afleiden, enerzijds, uit de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van de algemene rooilijnplannen en, anderzijds, *a contrario* uit de bevoegdheid van het cbs

voor het bepalen van de feitelijke rooilijn, is niet correct. Die beide zaken zijn expliciet decretaal geregeld in respectievelijk artikel 9 van het Rooilijnendecreet en artikel 57, § 3, 12° van het Gemeentedecreet.

De bevoegdheid voor de zaak der wegen is, in tegenstelling tot het vroegere artikel 76, 7° van de oude Gemeentewet, niet meer expliciet toegewezen aan de gemeenteraad. In de huidige filosofie van het Gemeentedecreet sluit de bevoegdheid om te beslissen over de wegenis bij een individuele vergunningsaanvraag beter aan bij de bevoegdheid van het cbs voor het vaststellen van een individuele rooilijn, dan bij de algemene reglementaire bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van verordenende rooilijnplannen.

b) De bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van stedenbouwkundige verordeningen over de aanleg van nieuwe wegen

64 Uit de bevoegdheid voor de gemeenteraad voor het verordenend opleggen aan de aanvrager van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning van technische of financiële lasten¹⁷³, of voor het bepalen van stedenbouwkundige voorschriften voor de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit¹⁷⁴, kan evenmin een bevoegdheid van de gemeenteraad worden

afgeleid voor het nemen van een beslissing over de zaak der wegen naar aanleiding van een individuele vergunningsaanvraag.

Artikel 2.3.1, eerste lid VCRO somt op, welke elementen allemaal kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundig voorschrift van een stedenbouwkundige verordening of in een RUP¹⁷⁵. Op basis van artikel 2.3.1, eerste lid VCRO kunnen stedenbouwkundige voorschriften onder meer betrekking hebben op de volgende zaken, die relevant kunnen zijn voor de aanleg van wegen en hun aanhoorigheden:

- de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstrooming (1°);
- de uitbouw van collectieve energievoorzieningen waarop desgevallend verplicht moet worden aangesloten (2°);
- de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit (3°);
- de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens (4°);
- de toegang voor personen met een functiebeperking tot al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek, tot installaties en wegen (7°);
- de gebruiksvriendelijkheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek (8°);
- de maatregelen inzake het ruimtelijk bepalen van milieuhinder en het waar-

171 RvS 28 januari 1998, nr. 71.278, gemeente Zemst.

172 J. DE STAERCKE, *Wegenrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 201; J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMAREN en J. DEBYSER, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2006, 296; F. WASTIELS, *Administratief Goederenrecht*, Gent, Story-Scientia, 1983, 111-114, nrs. 172-175; F. WASTIELS, *Handboek voor het wegenrecht*, Brugge, die Keure, 1978, 73-75, nrs. 72-75.

173 Art. 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO.

174 Art. 2.3.1, eerste lid, 3° VCRO.

175 Art. 2.2.2, § 1, derde lid VCRO bepaalt dat alle aangelegenheden uit artikel 2.3.1 het voorwerp kunnen uitmaken van een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP.

borgen van een adequate waterhuishouding (9°);

- de aanleg van groen en beplantingen (10°).

Artikel 2.3.1, eerste lid VCRO verduidelijkt dat die stedenbouwkundige verordeningen betrekking kunnen hebben op onder meer bouwwerken en installaties boven en onder de grond, leidingen, afsluitingen en inrichtingen van ruimten ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg.

Al die zaken kunnen worden geregeld in zowel een gewestelijke, een provinciale als een gemeentelijke verordening.

Zoals *supra* gezegd, kunnen gemeentelijke verordeningen – in tegenstelling tot gewestelijke of provinciale – bovendien de aanvrager van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning technische of financiële lasten opleggen, zoals bedoeld in artikel 4.2.20, § 1, eerste tot en met derde lid VCRO¹⁷⁶.

65 Op het eerste gezicht zou men kunnen argumenteren dat die bepalingen de juridische kapstok vormen om te zeggen dat de gemeenteraad, als vanouds, bevoegd is gebleven voor het nemen van een beslissing over de ‘zaak der wegen’ naar aanleiding van een individuele vergunningsaanvraag. Het tegendeel is waar, zoals blijkt uit de wetshistoriek van de bepalingen.

Om die bepalingen goed te begrijpen, moeten we teruggaan tot de wet van 22 december 1970, die door de invoering van de verkavelingsverordening in artikel 58 van de toenmalige Stedenbouwwet een nieuw instrument voorzag.

Een verkavelingsverordening – hetzij bij koninklijk besluit voor het ganse land of delen ervan, hetzij met een beslissing van de gemeenteraad voor het geheel of een gedeelte van het grondgebied van de gemeente – kon technische en financiële lasten en waarborgen opleggen aan de verkavelaars, alsmede regelingen in verband met de reservering van gronden voor groene ruimten, openbare gebouwen en openbare nutsvoorzieningen. De invoering van het instrument van de verkavelingsverordening was ingegeven vanuit een bezorgdheid dat vele middelgrote en kleinere gemeenten niet over voldoende competentie beschikten om elke verkavelingsaanvraag individueel op alle aspecten te onderzoeken, wat betekende dat de gemachtigde ambtenaar telkens geval per geval belast was met een algemeen onderzoek. Anderzijds, indien een verkaveling was gelegen in een BPA, had de gemachtigde ambtenaar geen vat op de aanvraag die hiermee in overeenstemming was, ondanks het feit dat een BPA niets bepaalt over de omvang en de verdeling van de lasten en of omtrent technische en financiële waarborgen. De memorie van toelichting zegt dat het in die geest is dat het wetsontwerp voortaan het cbs een verbod oplegde om over de verkavelingen met de aanleg of wijziging van wegen te beslissen, zolang de gemeenteraad zich hierover niet heeft uitgesproken, hetzij via een algemene verordening, hetzij via een individuele beslissing over de zaak der wegen¹⁷⁷.

De bevoegdheid van de gemeenteraad, voor het verordenend bepalen van stedenbouwkundige aspecten van wegenis voor het verordenend bepalen van financiële of technische lasten bij een vergunning, is dus net ingeschreven als tegenpool

van de individuele beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad voor het tracé en de uitrusting van nieuwe wegen of bij de aanpassing van bestaande wegen, zoals voorzien in artikel 76, 7° van de toenmalige Gemeentewet. De invoering van het nieuwe instrument van de verkavelingsverordening beoogde precies dat de gemeenteraad niet telkens geval per geval moest oordelen over alle aspecten van de zaak der wegen, maar dat de Koning of de gemeenteraden hiervoor verordenende regels zouden kunnen vastleggen, die de taak van de gemachtigde ambtenaren en de gemeenteraden zou verlichten bij individuele vergunningsaanvragen.

Het vroegere artikel 58 van de Stedenbouwwet benadrukte het onderscheid in de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het verordenend vastleggen van de stedenbouwkundige aspecten voor nieuwe wegenis en voor het opleggen van financiële en technische lasten, enerzijds, en voor het nemen van individuele beslissingen over de zaak der wegen bij vergunningsaanvragen, anderzijds.

66 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Raad van State in één arrest ten onrechte oordeelt dat, wanneer de gemeenteraad het tracé van de wegen bepaalt, hij een verordenende bevoegdheid uitoefent, waarbij die beslissing ook zou moeten worden bekendgemaakt, overeenkomstig artikel 186 Gemeentedecreet¹⁷⁸.

De Raad van State komt tot die conclusie op basis van de volgende overwegingen: “*Bij de parlementaire voorbereiding van de wijzigingswet van 1970 wordt in de memorie van toelichting onder meer het volgende gesteld: ‘De gemeenteraden blijven vanzelfsprekend bevoegd om aanvullende verordeningen bij de algemene verordening vast te stellen net zoals zij bevoegd zijn om bijzondere verordeningen vast te stellen wanneer*

176 Art. 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO; zie *supra* randnr. 20 (i.v.m. art. 58 en 59 DRO) en 21.

177 MvT, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 559, 16; zie *supra* randnr. 15.

178 RvS 9 mei 2014, nr. 227.338, Kalis.

die algemene verordening ontbreekt. Het is trouwens in die geest dat het wetsontwerp aan het college [...] verbod oplegt te beslissen over verkavelingen die aanleg of wijziging van wegen omvatten, zolang de gemeenteraad zich daarover niet heeft uitgesproken' (Parl.St. Senaat 1968-69, nr. 559, p. 16)."

De Raad van State verliest de context van dit citaat uit het oog. Dit citaat heeft, zoals uitgelegd, helemaal geen betrekking op de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad bij het nemen van een beslissing over de zaak der wegen, maar het citaat maakt integendeel deel uit van de uitleg in de memorie van toelichting over de redenen van het invoeren van het nieuwe verordenende instrument van de verkavelingsverordening. Het citaat staat in een hoofdstuk met als opschrift "3. De verkavelingsverordeningen". Waar het citaat het woord "verordeningen" gebruikt, heeft de memorie van toelichting het over de algemene verkavelingsverordeningen van de Koning en de bijzondere verordeningen van de gemeenteraad, maar niet over de beslissing over de zaak der wegen. Zoals uitgelegd, was de maatregel integendeel bedoeld als tegengewicht voor de individuele beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen bij concrete vergunningsaanvragen.

In eerdere arresten oordeelde de Raad van State wel correct dat het besluit van de gemeenteraad over het tracé der wegen in een verkaveling geen verordenend karakter heeft. Het bepaalt op individuele wijze een element van de rechtspositie van de verzoekende partijen¹⁷⁹. Dat de Raad van State de beslissing over de zaak der wegen in het verleden steeds heeft beschouwd als een individuele beslissing, blijkt ook uit het feit dat hij oordeelt dat de gemeenteraad de verplichting heeft om de beslissing over de zaak der wegen te motiveren¹⁸⁰.

Ook de vroegere rechtsleer benadrukte dat de beslissing van de gemeenteraad over het tracé en de uitrusting van de wegen bij een vergunningsaanvraag een individuele beslissing betreft, te onderscheiden van de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van algemene regelingen in de vorm van een verkavelingsverordening¹⁸¹.

67 Concluderend kan worden gezegd dat – net zoals bij het bepalen van rooilijnen – de gemeenteraad alleen beschikt over een verordenende bevoegdheid van de zaken opgesomd in de artikelen 2.3.1, eerste lid en 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO, maar dat die verordenende bevoegdheid duidelijk te onderscheiden is van de individuele bevoegdheid voor het nemen van een beslissing over het tracé en de uitrusting van nieuwe wegen of de aanpassing

van bestaande wegen, en de individuele bevoegdheid voor het opleggen van financiële of technische lasten bij een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning. Die individuele bevoegdheden werden door de VCRO toegekend aan het vergunningverlenende bestuursorgaan¹⁸².

68 Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat de analyse, dat de gemeenteraad niet langer bevoegd is voor de individuele beslissingen omtrent van het tracé en de uitrusting van wegen bij een vergunningsaanvraag, maar enkel nog voor het vaststellen van algemene verordenende regels hierover, aansluit bij de algemene filosofie die aan de grondslag lag van de invoering van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 ter vervanging van de Nieuwe Gemeentewet.

Zoals *supra* gezegd¹⁸³, heeft het Gemeentedecreet resoluut gekozen voor een versterking van de gemeenteraad, door een bevoegdheidsregeling te voorzien die de gemeenteraad toelaat het beleid te sturen op hoofdlijnen. De bevoegdheidsverdeling had de bedoeling voor de gemeenteraad om zich te ontdoen van detailbeslissingen, waardoor de essentie beter kan worden aangepakt. Dit bespaart een hoop papierwerk en draagt ertoe bij, het aantal agendapunten van de gemeenteraad te beperken tot wat essentieel is voor het beleid. Afgezien van de kosten, ook organisatorisch, en inzake voorbereiding, kan dit ook de duur van de vergaderingen beperken¹⁸⁴.

Er kan moeilijk worden beweerd dat de beslissing over een individueel tracé in een verkaveling en het materiaalgebruik van de wegenis behoort tot de essentiële beleidsbeslissingen binnen een gemeente. Zeker niet binnen de huidige juridische context waarbij het ganse grondgebied bedekt is met gewestplannen, BPA's en/of RUP's, en waarbij de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om

179 RvS 23 februari 2011, nr. 211.456, Bakelants en RvS 23 februari 2011, nr. 211.457, Van de Vel. Beide arresten hebben betrekking op weigeringsbeslissingen van de gemeenteraad. BOES leidt uit de uiteenlopende rechtspraak van de Raad van State af dat een positieve beslissing over de zaak der wegen een verordenend karakter zou hebben, en een negatieve beslissing een individueel karakter (M. BOES, "De beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen: aard, draagwijdte en gevolgen" in J. ACKAERT e.a. (eds.), *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 227-229, nrs. 5-9).

180 RvS 18 januari 2012, nr. 217.305, Dirckx.

181 R. PEREMANS, "Het gemeenteraadsbesluit over het tracé en de uitrusting van de wegen als ontvankelijkheidsgrond van bouw- en verkavelingsaanvragen", *De Gemeente* 1975, 365; F. WASTIELS, *Administratieve Gids voor wie bouwt of verkavelt*, Heule, UGA, 1974, 165, nr. 110.

182 Zie *supra* randnrs. 54-60.

183 Zie *supra* randnr. 46.

184 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 9.

gedetailleerde RUP's op te maken met een rooilijnplan of een afzonderlijk rooilijnplan, of om gemeentelijke verordeningen vast te stellen over de specifieke aspecten die behoren tot de "zaak der wegen".

Supra werd uitgelegd dat de aanvankelijke *ratio legis* om de zaak der wegen toe te kennen aan de gemeenteraad vanuit een dubbele bezorgdheid, enerzijds, als bescherming tegen de centrale overheid en, anderzijds, als bescherming tegen "gewetenloze speculanten", intussen allang is achterhaald¹⁸⁵.

De verplichting voor het cbs om een vergunningsaanvraag aan de gemeenteraad voor te leggen voor het aspect van de wegenis, is in de praktijk ofwel niets meer dan een verplicht nummertje met enkel administratieve rompslomp zonder inhoudelijke meerwaarde¹⁸⁶, ofwel een manier om een dossier

te blokkeren. In het eerste geval strijdt het met de bedoeling van het Gemeentedecreet om de agenda van de gemeenteraad zo veel mogelijk te ontdoen van agendapunten, die niet gaan over fundamentele beleidsvraagstukken, en in het andere geval gaat het om een fundamenteel onwettige uitoefening van de bevoegdheid, nu de principiële weigeringen in de praktijk niet gaan over aspecten van het tracé of de uitrusting van de weg, maar over een (principiële) beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Dat laatste behoort, zoals gezegd, niet tot de bevoegdheid van de gemeenteraad, maar tot de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan¹⁸⁷.

c) Politiebevoegdheid van de gemeenteraad

69 Bepaalde rechtsleer koppelt de zaak der wegen niet alleen aan de algemene re-

siduaire bevoegdheid van de gemeenteraad voor alles wat van gemeentelijk belang is, zoals bepaald in artikel 42 Gemeentedecreet¹⁸⁸, maar ook aan de politiebevoegdheid van de gemeente op grond van artikel 135, § 2 N.Gem.W.¹⁸⁹.

Artikel 135, § 2 N.Gem.W. werd niet opgeheven door het Gemeentedecreet, nu deze bepaling behoort tot de federale bevoegdheid voor "de organisatie van het beleid inzake de politie, m.i.v. artikel 135, § 2 N.Gem.W. en de brandweer"¹⁹⁰.

Artikel 135, § 2, 2°-7° N.Gem.W. handelt enerzijds over de openbare rust, de orde in openbare vergaderingen en plaatsen, het voorkomen van ongevallen, rampen en plagen, de vrijwaring van de volksgezondheid e.d.m.

Daarnaast voorziet artikel 135, § 2, 1° N.Gem.W. in de gemeentelijke bevoegdheid voor veilig en vlot verkeer op de openbare wegen, straten, kaden en pleinen¹⁹¹. Artikel 135, § 2, 1° *in fine* N.Gem.W. bepaalt uitdrukkelijk dat, voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, zij niet onder de toepassing van het artikel valt.

De gemeenteraad heeft, op grond van artikel 135, § 2, 1° N.Gem.W., enkel de bevoegdheid om politiereglementen aan te nemen, die tijdelijke en occasionele toestanden inzake het wegverkeer regelen, en dit met het oog op het handhaven van de materiële openbare orde¹⁹².

Het is vrij evident dat een bepaling, die enkel een verordenende bevoegdheid verleent voor tijdelijke of occasionele toestanden en niet voor permanente toestanden, geen rechtsgrond kan bieden voor de bevoegdheid over de 'zaak der wegen' bij een individuele vergunningsaanvraag. De aanleg van een weg beoogt bij uitstek een "permanente toestand".

185 Zie *supra* randnr. 47.

186 Zie bv. de feitschets bij een arrest waaruit blijkt dat de gemeenteraad de wegenis goedkeurt "onder de voorwaarden zoals weerhouden door het cbs" (red., "De gemeenteraad en de 'zaak van de wegen': bevoegd *all the way*", *TOO* 2013, 243).

187 RvS 2 oktober 2015, nr. 232.407, nv Belgische Gronden Reserve, RvS 18 januari 2012, nr. 217.305, Dirckx en RvS 12 januari 2009, nr. 189.415, Extensa.

188 De vroegere art. 117 N.Gem.W. en 75 Gemeentewet.

189 D. ERREYGERS, "Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?", *TROS* 1999, 12-13, nr. 11; J. VERKEST, "De gemeenteraadsbeslissing over de openbare wegen moet vallen vooraleer het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt over de bouwvraag", *TROS* 2001, 44; J. VERKEST, "De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg van de wegenbouwwerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingsaanvraag", *TROS* 2003, 36-37. VERKEST leidt dit af uit bepaalde Franstalige rechtspraak van de Raad van State, met name RvS 24 mei 2000, nr. 87.556, Majchrazak en RvS 16 juni 1995, nr. 53.791, Lambrecht.

190 Art. 6, § 1, VIII, 1°, vierde gedachtstreepe Bijz. Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

191 Het artikel verduidelijkt dat het gaat om de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken.

192 J. DE STAERCKE, *Wegenrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 33-34; G. VAN HAEGENBORGH, "Hoofdstuk 7. De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 355, nr. 480 en 358, nr. 484.

Bovendien kan worden opgemerkt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om in het kader van een vergunningsaanvraag te beslissen over de zaak der wegen, nooit door de wetgever of de decreetgever werd gemotiveerd vanuit de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het maken van politieverordeningen, hetzij voor tijdelijke en occasionele toestanden zoals voorzien in artikel 135, § 2 N.Gem.W.¹⁹³, maar enkel vanuit de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het tracé en de uitrusting van de weg, zoals bedoeld in het oorspronkelijke artikel 76, 7° van de Gemeentewet¹⁹⁴.

78 VERKEST koppelt de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen ook aan de toenmalige artikelen 2 en 3 van de Wegverkeerswet¹⁹⁵, die respectievelijk bepalen, dat de gemeenteraad bevoegd is om aanvullende reglementen vast te stellen betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen en dat de gemeenteraad bevoegd is om aanvullende reglementen vast te stellen voor de grote rijkswegen en hun kruispunten, indien de minister van Openbare Werken dit niet heeft gedaan¹⁹⁶.

Die bepalingen zijn intussen opgeheven en vervangen door het decreet van 16 mei 2008 'betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en de bekostiging van de verkeersstekens'¹⁹⁷.

De aanvullende verkeersreglementen kunnen onder meer betrekking hebben op het inrichten van een eenrichtingsweg, het instellen van een zone 30-regeling, het regelen van de voorrang op kruispunten, de plaatsing van driekleurige verkeerslichten of van verkeersborden, het instellen van snelheidsbeperkingen of van zones met beperkt parkeren¹⁹⁸.

Dit gaat over andere zaken dan wat van oudsher onder het begrip 'zaak van de wegen' uit artikel 4.2.25 VCRO wordt bedoeld. Zoals *supra* uitvoerig uitgelegd, werd de bevoegdheid van de gemeenteraad over de "zaak der wegen" nooit gemotiveerd vanuit de wetgeving op het wegverkeer, maar enkel vanuit de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het tracé en de uitrusting van de weg, zoals bedoeld in het oorspronkelijke artikel 76, 7° van de Gemeentewet¹⁹⁹. De eventuele bevoegdheid van de gemeenteraad over de "zaak der wegen" "tracé en uitrusting van de weg" is wetshistorisch uitsluitend verbonden met de zaken van ruimtelijke ordening *sensu lato*²⁰⁰ en niet met de politiebevoegdheid van de gemeenteraad voor aanvullende verkeersreglementen.

De bevoegdheid van de gemeenteraad om eventueel een aanvullend verkeersreglement uit te vaardigen, is een autonome politiebevoegdheid, die losstaat van de 'zaak der wegen' in het kader van een vergunningsaanvraag met wegenaanleg. Het is aan het vergunningverlenende bestuursorgaan om, op basis van zijn bevoegdheid voor de goede ruimtelijke ordening, waaronder "veiligheid", "mobiliteitsimpact", "hinderaspecten", "functionele inpasbaarheid" en "gebruiksgemak"²⁰¹, te zorgen voor

193 Er wordt opgemerkt dat art. 135, § 2 N.Gem.W. aanvankelijk niet in de (oude) Gemeentewet van 30 maart 1836 stond, maar in het decreet van 16-24 augustus 1790 (G. VAN HAEGENBORGH, "Hoofdstuk 7. De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 355). De zaak der wegen werd ook nooit vanuit deze vroegere bepaling gemotiveerd.

194 *Supra* randnr. 10-16.

195 Wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd door het K.B. van 16 maart 1968 (*BS* 27 maart 1968).

196 J. VERKEST, "De gemeenteraadsbeslissing over de openbare wegen moet vallen vooraleer het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt over de bouwvraag", *TROS* 2001, 44 en 50, nr. 9; J. VERKEST, "De beoordeling van de goede plaatselijke aanleg van de wegenbouwwerken door de gemeente en de gemachtigde ambtenaar bij het onderzoek van een verkavelingsaanvraag", *TROS* 2003, 36-37.

197 *BS* 10 juni 2008.

198 G. VAN HAEGENBORGH, "Hoofdstuk 7. De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 430, nr. 567.

199 *Supra* randnr. 10-16. Hierbij kan worden opgemerkt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad, op grond van art. 2 en 3 vroegere Wegverkeerswet, onderworpen was aan het goedkeuringstoezicht van de minister van Mobiliteit, wat niet verenigbaar was met de filosofie van de wetgever in 1962 om via art. 56 Stedenbouwwet het administratief toezicht uit art. 76, 7° toenmalige Gemeentewet, specifiek voor de zaak der wegen, af te schaffen (*infra* randnr. 11). Volgens art. 5 decreet van 16 mei 2008 is er geen goedkeuringstoezicht meer voor aanvullende reglementen voor gemeentewegen, maar de aanvullende reglementen moeten wel nog worden megedeeld aan de Vlaamse Regering, met het oog op het uitoefenen van het algemeen administratief toezicht en voor de opname in een gegevensdatabank (G. VAN HAEGENBORGH, "Hoofdstuk 7. De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 436-437, nr. 574).

200 Vgl. met de motivering in de MvT bij het AAD om te kiezen voor een systeem dat leidde tot een stilzwijgende weigering van de gemeenteraad, indien na het verstrijken geen beslissing was genomen: "Een impliciete goedkeuring zou op gespannen voet staan met de prudentie die in ruimtelijke aangelegenheden *sensu lato* aan de dag moet worden gelegd" (Ontwerp van decreet, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 114, vn. 147).

201 Art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO. Vgl. ook met art. 2.3.1, eerste lid, 3° VCRO, i.v.m. de zaken die kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening, dat de aspecten "instandhouding, gezondheid, veiligheid, bruikbaarheid en schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit" beschouwt als aspecten van ruimtelijke ordening.

een verkeersveilige aanleg van de wegen. De gemeenteraad kan desgewenst achteraf nog bijkomende verkeersmaatregelen nemen via zijn bevoegdheid voor het vaststellen van aanvullende verkeersreglementen. Indien de gemeenteraad dit niet doet, zijn de algemeen geldende verkeersregels van toepassing.

d) De gemeentelijke autonomie of soevereiniteit

71 Het belangrijkste argument om krampachtig vast te houden aan de bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen is het argument van gemeentelijke autonomie of gemeentelijke soevereiniteit²⁰².

ERREYGERS verklaart zich onomwonden voorstander van het systeem waarbij tegen de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen geen georganiseerd administratief beroep openstaat, maar enkel een algemeen administratief toezicht en/of een verzoek tot vernietiging of schorsing bij de Raad van State, waarbij die instanties het besluit van de gemeenteraad hooguit kunnen schorsen of vernietigen, maar geen ander besluit in de plaats kunnen stellen. De auteur noemt de bevoegdheid van de gemeenteraad om soeverein en discretionair over de zaak der wegen te

beslissen een “bijzonder efficiënt middel tot het voeren van een beleid”²⁰³.

Dat het een bijzonder efficiënt middel is om de ontwikkeling van woongebied of industriegebied te blokkeren, kan niet worden ontkend. Anderzijds roept de manier waarop dit “efficiënte” instrument wordt ingezet, vragen op. Zoals uit de inleiding is gebleken, hanteren de gemeenteraden hun bevoegdheid voor de zaak der wegen veelal op onwettige manier, door aanvragen te weigeren op grond van argumenten van goede ruimtelijke ordening. Vaste rechtspraak stelt dat de bevoegdheid voor de beoordeling van de ‘zaak der wegen’ te onderscheiden is van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad mag zich niet beroepen op argumenten van goede ruimtelijke ordening om de zaak der wegen te beoordelen²⁰⁴.

Als de gemeenteraad de zaak der wegen weigert, op grond van argumenten van goede ruimtelijke ordening, of als de gemeenteraad nalaat een beslissing te nemen over de zaak der wegen, is hiertegen zo goed als geen rechtsbescherming mogelijk, zoals blijkt uit het bovenstaande standpunt van ERREYGERS²⁰⁵. Dit kan misschien worden beschouwd als een zeer efficiënte manier om de gemeente-

lijke soevereiniteit te vrijwaren, maar dan wel een hoogst bedenkelijke.

72 Ik betwist het principe van de gemeentelijke autonomie of soevereiniteit helemaal niet, maar in een rechtstaat mag men verwachten dat de gemeente haar soevereiniteit bewaakt met legitieme middelen en niet met een misbruik van haar bevoegdheden, door ofwel op basis van onwettige argumenten de zaak der wegen te weigeren (met name op basis van een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening), ofwel door te weigeren een uitspraak te doen over de zaak der wegen en zo de vergunningsaanvrager te gijzelen.

In de veronderstelling dat de beslissing over de wegenis integrerend deel uitmaakt van de vergunningsbeslissing en dus het voorwerp kan uitmaken van een administratief beroep bij de deputatie, zal een legitieme en goed gemotiveerde weigering *normaliter* standhouden bij de deputatie. Indien dit niet het geval is, kan het cbs steeds als vergunningverlenend bestuursorgaan een schorsings- en/of annulatieverzoek indienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De gemeenteraad heeft voldoende andere middelen om op een legitieme wijze een onoordeelkundige aanleg van wegen in de hand te houden:

- de gemeente kan via het vaststellen van een stedenbouwkundige verordening op verordenende wijze kwaliteitseisen opleggen aan aanvragers van een vergunning over de uitrusting van nieuwe wegenis. Op die manier kan de gemeenteraad vermijden dat de gemeente eigenaar zou worden van minderwaardige wegenis, die op termijn grote onderhouds- of herstelkosten met zich zouden meebrengen. Dit kan bijvoorbeeld door het opleggen van

202 Zie voor een pleidooi voor de gemeentelijke autonomie/soevereiniteit in het licht van de zaak der wegen:

D. ERREYGERS, “Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?”, *TROS* 1999, 5-18. De auteur bepleit dat de gemeenteraad bij de uitoefening van zijn bevoegdheid over de zaak der wegen meer moet kunnen beoordelen dan enkel het tracé en de uitrusting, maar ook aspecten van goede ruimtelijke ordening (*ibid.*, 11-12). Dit standpunt is intussen duidelijk verworpen door de rechtspraak (RvS 2 oktober 2015, nr. 232.407, nv Belgische Gronden Reserve, RvS 18 januari 2012, nr. 217.305, Dirckx en RvS 12 januari 2009, nr. 189.415, Extensa).

203 D. ERREYGERS, “Artikel 56, § 1, 2° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening: het besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Mag de gemeenteraad een verkavelingsbeleid voeren?”, *TROS* 1999, 8.

204 RvS 2 oktober 2015, nr. 232.407, nv Belgische Gronden Reserve, RvS 18 januari 2012, nr. 217.305, Dirckx en RvS 12 januari 2009, nr. 189.415, Extensa.

205 En zoals gebleken is uit de analyse *supra* randnrs. 2-3.

een typebestek²⁰⁶. In dit geval is ook de deputatie hieraan gebonden, gelet op de algemene verordenende kracht van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening;

- de gemeenteraad kan een rooilijnenplan opmaken, overeenkomstig het Rooilijnendecreet van 8 mei 2009, al dan niet tegelijk met een RUP waarvan het de uitvoering beoogt²⁰⁷. Op die manier bepaalt de gemeenteraad op een verordenende manier waar het tracé van de toekomstige wegen moet komen;
- de gemeenteraad kan de bestemming van een woongebied of een gebied voor bedrijvigheid wijzigen, als de gemeente van oordeel is dat een ontwikkeling van het betreffende gebied niet wenselijk is.

Deze bevoegdheidsuitoefening strookt met de visie van de decreetgever bij de introductie van de nieuwe bevoegdheidsverdeling bij de invoering van het Gemeentedecreet in 2005, waarbij het de bedoeling was dat de gemeenteraad zich focust op het bepalen van de hoofdlijnen en de verdere uitwerking van het beleid overlaat aan het cbs²⁰⁸.

73 Bij dit alles moet nogmaals eraan worden herinnerd dat de bevoegdheid van de gemeenteraad voor de zaak der wegen historisch te verklaren is vanuit een dubbele bezorgdheid, enerzijds, als

bescherming tegen de centrale overheid en, anderzijds, als bescherming tegen “gewetenloze speculanten”²⁰⁹.

Beide bekommernissen zijn intussen al lang achterhaald. Het centrale bestuur kan niet meer beslissen over de aanleg van gemeentewegen²¹⁰ en het ganse grondgebied is intussen geordend met plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Verkavelingen voor woningbouw of voor bedrijvigheid zijn enkel mogelijk in de geëigende bestemmingsgebieden.

Het is inherent aan een woongebied of aan een gebied voor bedrijvigheid, dat daarin, toekomstgericht, wegen zullen worden voorzien. De inplanting van woningen of bedrijven is immers niet mogelijk zonder wegen. Als de gemeenteraad van oordeel is dat een bepaald woon- of industriegebied beter niet ontwikkeld wordt, dan moet hij hiertegen reageren met de geëigende middelen, met name een ruimtelijk planningsinitiatief om de bestemming te wijzigen, maar niet met een oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid voor de zaak der wegen.

74 Dat het argument van de gemeentelijke soevereiniteit geen overtuigend argument is ter verdediging van het onttrekken van de beoordeling van de wegenis aan de beroepsmogelijkheid van de deputatie, kan

worden geïllustreerd met de vaststelling dat de deputatie bevoegd is om, in beroep, een vergunning te weigeren voor de aanleg van een gemeentelijk fietspad of een gemeentelijke verkeersweg, zelfs in het geval dat die wordt aangevraagd en aangelegd door de gemeente zelf.

Artikel 4.7.1, § 2, tweede lid VCRO voorziet de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om bepaalde handelingen van algemeen belang of van publiekrechtelijke rechtspersonen aan te wijzen die, omwille van hun beperkte ruimtelijke impact of eenvoud, binnen de reguliere procedure worden behandeld, in plaats van binnen de bijzondere procedure.

Artikel 3/1, 2° en 3° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2 en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester, bepaalt dat de reguliere procedure geldt voor aanvragen voor o.a. het aanleggen, wijzigen en uitbreiden van gemeentelijke fietspaden of van andere gemeentelijke paden ten behoeve van de zwakke weggebruiker, en hun aanhorigheden zoals langs grachten, alsook voor het wijzigen en verbreden van gemeentelijke verkeerswegen die over maximaal twee rijstroken beschikken en hun aanhorigheden.

Dat dergelijke aanvragen de reguliere procedure volgen, impliceert dat een vergunning wordt verleend door het cbs – na een beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen²¹¹ –, maar dat belanghebbende derden tegen die vergunning in beroep kunnen gaan bij de deputatie, die de vergunning vervolgens kan weigeren.

Het komt nogal tegenstrijdig over dat de deputatie de gemeentelijke autonomie niet zou aantasten, als zij in beroep een vergunning weigert voor de aanleg van

206 Voor de goedkeuring van een wegenisdossier kan voor de uitvoeringsdetails bv. worden verwezen naar een typebestek waarin al de noodzakelijke technische specificaties zijn opgenomen (RvS 30 oktober 2012, nr. 221.236, Van de Woestyne). Zie bv. het Standaardbestek 250 voor de wegenbouw voor overheidsopdrachten voor wegen in het Vlaams Gewest (J. DE STAERCKE, *Wegenrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 198, nr. 206).

207 Art. 5 Rooilijnendecreet.

208 Zie *supra* randnr. 46; vgl. i.v.m. de delegatiemogelijkheid van de gemeenteraad aan het cbs en i.v.m. de reglementaire bevoegdheid voor de gemeenteraad en de uitvoeringsbevoegdheid voor het cbs inzake ruimtelijke ordening: J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMEREN en J. DEBYSER, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2006, resp. 242 en 288.

209 Zie *supra* randnr. 47.

210 Art. 192 Gemeentedecreet (zie hoger randnr. 35 en 44).

211 Zie voor dit punt *infra* randnr. 76.

wegenis in opdracht van de gemeente, maar wel als zij, tegen de wil van de gemeente, een vergunning zou kunnen toekennen voor een aanvraag met wegenis van een particulier.

Dit toont aan dat de gemeentelijke soevereiniteit niet absoluut is. In de mate dat de deputatie op onrechtmatige wijze afbreuk zou doen aan de gemeentelijke soevereiniteit, kan de gemeente hiertegen in beroep gaan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

IV.5. Toch nog een beperkte beslissingsbevoegdheid voor de gemeenteraad over de zaak der wegen

75 Betekent het bovenstaande dat artikel 4.2.25 VCRO helemaal inhoudsloos is geworden? Neen, de gemeenteraad heeft in bepaalde gevallen toch nog een beslissingsbevoegdheid over de “zaak der wegen” naar aanleiding van een vergunningsaanvraag.

De gemeenteraad zal op grond van artikel 4.2.25 VCRO eerst over de “zaak der wegen” (tracé en uitrusting) moeten beslissen alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning kan verlenen, in de gevallen waarin de aanleg van de weg moet worden vastgelegd in het budget van de gemeente en/of wanneer voor de aanleg van de weg een overheidsopdracht zal moeten worden gegund. De gemeenteraad is bevoegd voor het ‘vaststellen van

het meerjarenplan en de aanpassingen ervan, het budget en de budgetwijzigingen, de jaarrekeningen en de geconsolideerde jaarrekening²¹² en voor het ‘vaststellen van de wijze van gunning en het vaststellen van de voorwaarden van overheidsopdrachten²¹³. In de praktijk zal dit het geval zijn als de gemeente zelf een weg (her)aanlegt of wijzigt, waarbij de gemeenteraad de nodige budgetten in de begroting zal moeten voorzien en een overheidsopdracht zal moeten uitschrijven voor de uitvoering van de werken. Dit kan ook het geval zijn als de gemeente een samenwerkingsovereenkomst sluit met andere overheden of private ontwikkelaars, waarbij de gemeente een deel van de kosten en/of werken voor haar rekening neemt²¹⁴.

Ook in de gevallen voor het verkrijgen van wegen – buiten een last tot kosteloze grondafstand bij een vergunning²¹⁵ – is de gemeenteraad bevoegd, gelet op zijn bevoegdheid voor het stellen van daden van beschikking met betrekking tot onroerende goederen²¹⁶. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een ruil wordt voorzien of een overdracht onder bezwarende titel, of een kosteloze overdracht die niet zijn oorzaak vindt in een last bij een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning.

V. CONCLUSIE

76 De bevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen over de aanleg van nieuwe straten en de verbreding en opheffing van

bestaande straten stond reeds ingeschreven in de Gemeentewet van 30 maart 1836.

De Stedenbouwwet van 29 maart 1962 heeft die bevoegdheid verankerd in de ruimtelijkeordeningswetgeving door te bepalen dat, als een verkaveling de aanleg van nieuwe straten inhoudt, geen vergunning kan worden verleend dan na het besluit van de gemeenteraad betreffende de zaak der wegen. Het begrip “zaak der wegen” omvatte het tracé en de uitrusting van de weg. Later heeft de rechtspraak ook het opleggen van de kosteloze afstand, als last bij een vergunning, beschouwd als behorend tot de bevoegdheid over de “zaak der wegen”.

De *ratio legis* van de bevoegdheid van de gemeenteraad was dubbel: enerzijds, een bescherming van de gemeentelijke autonomie tegen het centrale bestuur, om te vermijden dat de gemeente van bovenaf zou worden verplicht nieuwe gemeentewegen aan te leggen, en anderzijds, een bescherming tegen speculanten die, in een tijd waarin nog geen bestemmingsplannen bestonden, overal te lande gronden verkavelden zonder te voorzien in de aanleg van wegen, waarna de gemeente hiervoor moest zorgen. Die gevaren bestaan op vandaag niet meer.

Het principe dat bij een vergunningsaanvraag met wegenis er eerst een positieve beslissing van de gemeenteraad moest zijn over de ‘zaak der wegen’, is altijd in de ruimtelijkeordeningswetgeving blijven staan, weliswaar met verschillende tekstwijzigingen doorheen de jaren.

De uitdrukkelijke bevoegdheid van de gemeenteraad over de aanleg van nieuwe wegen en de wijziging van bestaande wegen is met de tijd uit de gemeentewetgeving verdwenen. Niettemin werd algemeen aanvaard dat de bevoegdheid over

212 Art. 43, § 2, 3° Gemeentedecreet.

213 Art. 43, § 2, 11° Gemeentedecreet (behalve als het gaat om een opdracht die past binnen het begrip dagelijks bestuur of behalve voor een opdracht die nominatief in het vastgestelde budget is opgenomen).

214 Bv. een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente, de TMVW, De Lijn en het gewest over de aanleg van wegenis, riolering en een tramlijn, met een gedetailleerde opsomming van de werken, en een goedkeuring van het bestek, opgemaakt door De Lijn, voor het stadsaandeel in de werken (RvVb 20 oktober 2015, nr. A/1516/0141).

215 In die gevallen is de bevoegdheid voor het stellen van daden van beschikking onttrokken aan de gemeenteraad, nu die bevoegdheid is toegekend aan het cbs (zie *supra* randnrs. 54-58).

216 Art. 43, § 2, 11° Gemeentedecreet.

de ‘zaak der wegen’ deel uitmaakt van de algemene residuaire bevoegdheid van de gemeenteraad voor alle zaken van gemeentelijk belang.

Met de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is de bepaling over de ‘zaak der wegen’ anders geformuleerd. Er staat in dat, “als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft”, de gemeenteraad een beslissing neemt over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening verwijst – in tegenstelling tot vroeger – naar wegeniswerken “waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft”.

Om de bevoegdheden van de gemeenteraad te kennen, moet worden gekeken naar de bevoegdheidsverdeling in het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Er moet worden vastgesteld dat die bevoegdheidsverdeling er heel anders uitziet dan de bevoegdheidsverdeling onder de Gemeentewet. Het Gemeentedecreet voorziet dat de gemeenteraad bevoegd is voor alle aangelegenheden van gemeentelijk belang, voor zover die aangelegenheden niet zijn toegewezen aan een ander gemeentelijk orgaan. Bovendien was het de uitdrukkelijke bedoeling van het Gemeentedecreet om de gemeenteraad te ontlasten van detailbeslissingen, om zich in hoofdzaak te kunnen bezighouden met strategische beleidsbeslissingen.

Uit een analyse van de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is gebleken, dat alle aspecten van de zaak der wegen zijn toegekend aan het vergunningverlenende bestuursorgaan en bijgevolg zijn onttrokken aan de bevoegdheid van de

gemeenteraad. Het opleggen van de kosteloze afstand van wegenis, als last bij een vergunning, komt niet langer toe aan de gemeenteraad (zoals wel nog het geval was onder de Stedenbouwwet), maar aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. Het beoordelen van het tracé en de uitrusting van de weg kan integraal gebeuren aan de hand van de beoordelingscriteria van de goede ruimtelijke ordening, die nu expliciet in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening staan opgesomd en die tot de bevoegdheid behoren van het vergunningverlenende bestuursorgaan (o.a. de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik, de visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten, gebruiksgenot, veiligheid). Het beoordelen van de nutsvoorzieningen is sinds kort uitdrukkelijk toegewezen aan het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Er is ook gebleken dat uit de bevoegdheid van de gemeenteraad, voor het opmaken van verordenende rooilijnplannen en van aanvullende verkeersreglementen, geen bevoegdheid kan worden afgeleid om te beslissen over de zaak van de wegen.

Het klassieke argument van de gemeentelijke autonomie of soevereiniteit kan eenvoudig worden beantwoord door te verwijzen naar de mogelijkheid van de gemeenteraad om via zijn verordenende bevoegdheid voor het vaststellen van RUP's, rooilijnplannen en stedenbouwkundige verordeningen een beleid te voeren rond de al dan niet ontwikkeling van woon- en industriegebieden, het bepalen van het tracé van nieuwe wegen en het verordenend vastleggen van kwaliteitsnormen voor nieuwe wegenis.

Uit dit alles blijkt dat in de huidige wettelijke context de beslissing over de wegenis integrerend deel uitmaakt van de

beoordeling van de vergunningsaanvraag. Dit impliceert dat de gemeenteraad niet langer bevoegd is – behoudens indien er onmiddellijke budgettaire gevolgen zijn en/of een overheidsopdracht mee gepaard gaat – en dat tegen een weigering van de gemeente een administratief beroep openstaat bij de deputatie. Hiermee wordt een oplossing geboden aan een ernstige lacune in de rechtsbescherming tegen een onwettige gemeenteraad die, hetzij weigert een beslissing over de wegenis te nemen, hetzij op onwettige wijze negatieve beslissingen blijft nemen over de wegenis, ook na een eventuele vernietiging of schorsing²¹⁷.

217 Tekst afgesloten op 28 februari 2016.