



Vlaams
Parlement

ingediend op **806** (2015-2016) – Nr. 1
2 juni 2016 (2015-2016)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Lies Jans, Dirk de Kort, Gwendolyn Rutten, Wilfried Vandaele,
Lode Ceyssens en Bert Maertens

betreffende een kaderdecreet Gemeentewegen

INHOUD

I.	Managementsamenvatting	3
II.	Inleiding	6
	1. Bevoegdheidsregeling ingevolge de staatshervorming	6
	2. Buurtwegen en trage wegen, twee verschillende begrippen	8
	2.1. Buurtwegen	8
	2.2. Trage Wegen	8
III.	Scope van een nieuw decretaal initiatief	10
IV.	Doelstellingen en uitgangspunten van een nieuw decreet Gemeentewegen.....	12
V.	Visievorming.....	13
VI.	Bevoegdheidsverdeling en procedures	14
	1. Lokale besturen zijn bevoegd voor gemeentewegen.....	14
	2. Mogelijkheid voor een geïntegreerde procedure en koppeling van de besluitvorming over gemeentewegen met besluitvorming rond planningsprocessen en vergunningsaanvragen	15
	3. Procedures	17
	3.1. Procedures voor de aanleg of opening van een nieuwe gemeenteweg.....	17
	3.1.1. Opmaak van een rooilijnplan (al dan niet geïntegreerd in een RUP).....	17
	3.1.2. Via een vergunningsaanvraag met rooilijnplan	18
	3.2. Procedures voor het wijzigen of verplaatsen van een gemeenteweg	18
	3.2.1. Opmaak of wijziging van een rooilijnplan (al dan niet geïntegreerd in RUP)	19
	3.2.2. Via een (wijziging van) verkavelingsaanvraag met rooilijnplan	19
	3.3. Procedures voor het opheffen of afschaffen van een gemeenteweg	19
	3.3.1. Opmaak of wijziging van een RUP	20
	3.3.2. Via een (wijziging van) verkavelingsaanvraag met rooilijnplan	21
	3.3.3. Via een besluit.....	21
	4. Vergoedingen en meerwaarderegeling	22
	5. Verjaringsaspecten.....	23
	5.1. Gemeentewegen kunnen niet verjaren door ongebruik	23
	5.2. Verkrijgende verjaring en 'contractuele wegen'	24
VII.	Digitaal register van gemeentewegen	25
VIII.	Beheersaspecten en handhaving	26

I. Managementsamenvatting

De bedoeling van een nieuwe kaderdecreet Gemeentewegen is dubbel:

- een meer logische en hedendaagse taakverdeling bij de behandeling van wegen-dossiers op gemeentelijk niveau, in het bijzonder het wegwerken van de discrepantie tussen de procedures voor 'buurtwegen' en 'gewone' gemeentewegen;
- een juridische verankering en decretale basis voor de uitbouw van een fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als functioneel vlak.

Buurtwegen en trage wegen, twee verschillende begrippen

De begrippen 'trage wegen' en 'buurtwegen' zijn geen synoniem en kennen geen een-op-eenrelatie.

Onder 'buurtwegen' vallen de wegen met het statuut van buurtweg, conform de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen (hierna: Buurtwegenwet). In de praktijk gaat het om wegen in allerlei vormen, waarbij het geen rol speelt of de weg door gemotoriseerd verkeer gebruikt wordt of niet. Heel wat buurtwegen hebben vandaag hetzelfde uitzicht en dezelfde functie als 'gewone' wegen, omdat de oorspronkelijke weg uitgegroeid is tot ontsluitingsweg van bijvoorbeeld een woonwijk op het moment dat de omliggende gronden ontwikkeld zijn. Kenmerkend is dat al deze buurtwegen – onafhankelijk van het eigendomsstatuut van de zate – beheerd worden door de lokale overheid (gemeente).

Een sluitende definitie van 'trage wegen' is op vandaag onbestaande en moeilijk juridisch vast te leggen. De begrippen in de huidige wetgeving (of het gebrek eraan) hebben al tot uiteenlopende interpretaties in de rechtspraak geleid.

Ondanks recente pogingen om het juridische kluwen op te lossen en procedures te vereenvoudigen, blijven op vandaag talrijke problemen en discussies bestaan omtrent de toepassing van de oude Buurtwegenwet. De kern van de zaak werd dus niet aangepakt.

De vraag is ook of men in de Vlaamse regelgeving een aparte regeling moet behouden voor de buurtwegen uit de wet van 1841 dan wel (zoals in het Waalse Gewest) opteert voor één uniforme regeling voor alle gemeentewegen.

Scope van een nieuw decretaal initiatief

Met dit nieuwe decretale initiatief opteren we resoluut voor een geïntegreerde benadering, en dus één decreet voor alle gemeentewegen. Dat volgt de logica in het administratief recht, en geeft uitvoering aan de bijzondere wet van 16 juli 1993, waarbij de gewesten gemandateerd werden om alle wetten die het statuut van de wegenis regelen, te wijzigen of één te maken.

De scope van het decreet gaat verder dan een modernisering van de Buurtwegenwet. Hierbij wordt een geïntegreerde benadering voorgesteld rond gemeentewegen, die komaf maakt met de bestaande situatie waar alles door elkaar loopt. Het is logisch alle gemeentelijke wegen een gelijkaardig statuut te geven en met uniforme procedures te behandelen. Hierbij wordt niet het eigendomsstatuut centraal gesteld, noch de juridische 'origine' van een openbare weg, maar wel de beheerder.

Het nieuwe decreet Gemeentewegen zal dus van toepassing zijn op alle gemeentelijke wegen (in beheer door de gemeente) en maakt geen onderscheid naar gelang de 'origine' van de openbare weg. Dit betekent dat het apart statuut voor buurtwegen vervalst. Dit mag uiteraard geen vrijgeleide betekenen om bepaalde verbindingen zomaar af te schaffen. Het behoud of de herwaardering van bestaande

verbindingen en trage wegen in het bijzonder staat voorop. Indien zich een vraag naar opheffing of afschaffing aandient, dient in eerste instantie nagegaan te worden welke alternatieve verbindingen bestaan of mogelijk zijn. Een verlegging geniet de voorkeur boven een loutere opheffing.

Visievorming

Vlaanderen past ook hier het subsidiariteitsbeginsel toe. Conform het Vlaamse regeerakkoord zal Vlaanderen zich beperken tot het vastleggen van algemene principes en doelstellingen in een algemeen Vlaams afwegingskader. Lokale besturen kunnen een lokaal beleidsplan en afwegingskader opstellen voor gemeentelijke wegen en trage wegen in het bijzonder. Het vergemakkelijkt aanzienlijk de motiveringsplicht in concrete dossiers. De opname van een dergelijk beleidsplan en actieplan rond trage wegen in het ruimtelijk structuurplan biedt bovendien het voordeel van een integrale ruimtelijke afweging (toerisme, recreatie, landbouw, mobiliteit enzovoort).

Bevoegdheidsverdeling en procedures

Het nieuwe decreet Gemeentewegen zal in procedures voorzien voor de aanleg, de wijziging/verplaatsing en het afschaffen van een gemeentelijke weg. Deze procedures zijn gelijk, onafhankelijk van:

- de oorsprong of het vroegere statuut van de weg;
- de eigendomssituatie van de wegzate;
- het gebruik (auto's, fietsers, voetgangers enzovoort).

Dit betekent dat de wijziging van een voormalige buurtweg via dezelfde procedure zal verlopen dan een wijziging van een gewone weg in een verkaveling.

Hierbij wordt maximaal gebruikgemaakt van bestaande procedures en instrumenten, zoals het Rooilijndecreet (decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen) en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Bij de opmaak van het nieuwe decreet wordt werk gemaakt van geïntegreerde procedures om ervoor te zorgen dat een wijziging aan het netwerk van gemeentewegen kan gebeuren in één beweging, samen met de behandeling van een verkavelingsaanvraag, RUP (ruimtelijk uitvoeringsplan) of ruilverkaveling bijvoorbeeld.

De bevoegdheid over alle soorten gemeentewegen komt ten volle bij de gemeenten. Tijdens de procedure blijft voldoende ruimte voor advies, inspraak en beroep. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de gemeenteraad, met beroepsmogelijkheden bij de Raad van State (tegen rooilijnplan of RUP) of de deputatie (bij verkavelingsvergunning). Wat betreft de afschaffing 'bij besluit' wordt naar analogie met de RUP-procedure in een schorsend beroep voorzien van de hogere overheid.

Beslissingen rond een wijziging/verplaatsing of afschaffing moeten steeds afgewogen en gemotiveerd worden. Ook hier wordt het principe van de ladder van Lansink gehanteerd. Hierbij kan rekening gehouden worden met een goedgekeurd beleidsplan of afwegingskader.

Belangrijk hierbij zijn al zeker volgende principes:

- het algemeen belang;
- een geïntegreerde benadering;
- duurzaamheid;
- uitzonderingsmaatregel en motiveringsplicht;
- impact op het netwerk en grensoverschrijdende karakter;
- enzovoort.

Vergoedingen en meerwaarderegeling

In het nieuwe decreet worden een basis en een kader vastgelegd met betrekking tot het vraagstuk van vergoedingen en meerwaarderegeling. Het algemeen uitgangspunt hierbij is dat een meerwaarde moet betaald worden bij wijzigingen of afschaffingen van lokale wegen. Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met:

- het verschil in venale waarde;
- het algemeen belang;
- een gelijke behandeling;
- tijdsaspecten;
- enzovoort.

Bij het bepalen van de meerwaardevergoeding zal ook rekening kunnen gehouden worden met specifieke situaties waarbij de overheid in het verleden bepaalde beslissingen heeft genomen, zoals het afleveren van bouw- of verkavelingsvergunningen of de aanleg van wegen, kanalen of spoorwegen en waarbij de buurtwegen de facto verdwenen zijn. Het is wenselijk om de hoogte van deze meerwaardevergoeding bij het begin van de procedure vast te leggen zodat burgers duidelijkheid hebben over de financiële gevolgen van eventuele verleggingen of afschaffingen.

Aspecten van verjaring

In beginsel zijn buurtwegen onverjaarbaar zolang 'het publiek gebruik' voortduurt. Sporadisch of toevallig gebruik is voldoende om verjaring tegen te gaan. Om de blijvende discussies rond 'verjaring door ongebruik' te stoppen, zal in het decreet worden opgenomen dat wegen niet kunnen verjaren door ongebruik.

Volgens het Burgerlijk Wetboek bestaat ook het principe van 'verkrijgende verjaring' na dertig jaar. Dit hoeft dus niet geregeld te worden in een apart decreet.

Naar voorbeeld van het recente décret relatif à la voirie communale in het Waalse Gewest wordt ook een regeling uitgewerkt voor een soort van 'contractuele wegen' (maximum 29 jaar), waarbij de eigenaar een contract kan afsluiten met de gemeente voor publieke doorgang zonder het risico te lopen op verkrijgende verjaring.

Digitaal register van gemeentewegen

Hoewel op het eerste gezicht een volledig en actueel overzicht van alle wegen wenselijk lijkt, betekent dit een grote planlast voor de lokale besturen waarvan de meerwaarde niet even duidelijk is.

Een nieuwe atlas genereert bovendien zeker en vast een reeks van juridische betwistingen, aangezien dit zou betekenen dat de gemeenten voor elke weg een uitspraak moeten doen over het behoud, de wederopenstelling of de afschaffing ervan. Bovendien bestaat het gevaar dat op die manier heel wat buurtwegen zullen worden afgeschaft of dat bepaalde wegen impliciet verdwijnen doordat men ze niet opneemt.

Daarom komt er geen (verplichte) inventarisatie van alle wegen. Er komt ook geen actualisatie van de Atlas der Buurtwegen. Alle bestaande administratieve beslissingen en plannen (BPA (bijzonder plan van aanleg), RUP, verkaveling, rooilijnplan, atlas enzovoort) en gerechtelijke uitspraken over (buurt)wegen blijven onverminderd van toepassing. Dit betekent dus ook dat 'verdwenen' buurtwegen juridisch blijven bestaan, tot zij administratief worden gewijzigd of afgeschaft.

Kortom, de juridische toestand verandert niet, tot een beslissing wordt genomen tot verplaatsing of opheffing in uitvoering van de nieuwe procedureregels van het nieuwe decreet Gemeentewegen.

Wel komt er een (digitaal) 'register' van gemeentewegen, dat alle administratieve en gerechtelijke beslissingen omvat, inclusief de bijhorende plannen. Er zal worden onderzocht op welke manier deze gegevens als authentieke gegevensbron kunnen worden erkend in kader van het GDI-decreet (decreet van 20 februari 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen). Hier wordt momenteel ook gewerkt aan het wegenregister.

Beheersaspecten en handhaving

Gemeenten kunnen met andere overheden, eigenaars en gebruikers een beheers-overeenkomst sluiten. Daarnaast zal het nieuwe decreet Gemeentewegen ook regels en instrumenten bevatten voor het vastleggen van contractuele wegen en de herwaardering of heropening van verdwenen wegen. Het nieuwe decreet moet de gemeenten een duidelijk mandaat geven om op te treden tegen het innemen van (trage) wegen met dwingende en eenvoudige procedures en instrumenten.

II. Inleiding

De bedoeling van een nieuw decreet Gemeentewegen is enerzijds te komen tot een meer logische en hedendaagse taakverdeling bij de behandeling van gemeentelijke wegendossiers. In het bijzonder dient de nieuwe regelgeving de discrepantie weg te werken tussen de wettelijke bevoegdheidsverdeling betreffende buurtwegen en het regime dat geldt voor gewone gemeentewegen.

Anderzijds is een juridische verankering en decretale basis noodzakelijk voor de uitbouw van een functioneel en fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als functioneel vlak.

1. Bevoegdheidsregeling ingevolge de staatshervorming

Volgens artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de gewesten onder meer bevoegd voor de wegen en hun aanhorigheden. Het betreft hier "een beheersbevoegdheid in de ruime zin"¹.

Een openbare weg is volgens het administratief recht:

- een weg door de overheid als openbare weg bestemd;
- een publieke doorgang, ontstaan door verjaring.

Een mooi overzicht wordt gegeven door Dujardin, Van Damme en Vande Lanotte in *Overzicht van het Belgisch administratief Recht* (Kluwer, 2012). Niet het eigendomsstatuut van de wegzate, maar wel de bestemming die eraan gegeven wordt, bepaalt het openbare karakter van een weg. Deze bestemming wordt gegeven door een overheidsbeslissing, een uitdrukkelijke beslissing van een particulier (bijvoorbeeld gratis grondafstand) of door het feitelijk dulden van de eigenaar. De openbare bestemming van een door particulieren aangelegde weg doet een recht van gebruik ten voordele van het publiek en van de aangelanden ontstaan.

Via de bijzondere wet van 16 juli 1993 werd een punt 2°bis ingevoegd, waaruit blijkt dat de gewesten eveneens bevoegd zijn voor "het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van

¹ *Parl.St.* Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13.

de spoorwegen beheerd door de NMBS". Uit de parlementaire voorbereiding² blijkt het volgende: "Het is niet de bedoeling de gewesten te belasten met de openbare werken op de gemeentelijke of provinciale wegenis, maar wel om deze in de mogelijkheid te stellen om de wetgevingen te wijzigingen of één te maken, die het statuut van de wegenis regelen (begrenzing, rangschikking, beheer, domanialiteit, vergunningen voor privaat gebruik, bestraffing van de inbreuken etc.). Momenteel wordt dit statuut geregeld door de gemeentewet, de provinciewet of door specifieke wetten (...)".

Volgende wetten en decreten regelen momenteel verschillende zaken en het statuut van de wegenis in Vlaanderen (niet limitatief):

- Buurtwegenwet van 10 april 1841;
- wet van 9 augustus 1948 tot wijziging van de wetgeving op de landwegenis;
- wet van 12 juli 1956 tot bepaling van het statuut van de autosnelwegen;
- wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer;
- koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg;
- Rooilijndecreet van 8 mei 2009;
- enzovoort.

Ook in het Gemeentedecreet staan een aantal relevante bepalingen:

- artikel 57, §3, 12°: "het college is bevoegd voor de vaststelling van de rooilijnen van de wegen, met inachtneming van de algemene plannen als dergelijke plannen bestaan.";
- artikel 192: "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."

In het administratief recht maakt men bij de openbare wegen een onderscheid tussen 'hoofdwegen' en 'kleine wegen':

- de 'hoofdwegen' bestaan uit de zogenaamde grote wegen (gewestwegen) en de autosnelwegen;
- onder de 'kleine wegen' onderscheidt men de gewone kleine wegen en de buurtwegen.

De grote wegen worden door het gewest beheerd, de kleine wegen door de gemeente. Het onderhoud valt dan ook ten laste van de beheerder, in casu het Vlaamse Gewest of de gemeente. Kleine wegen zijn wegen die onder het rechtstreekse en onmiddellijke beheer van de gemeenten zijn geplaatst en kunnen dus ook omschreven worden als 'gemeentewegen'. Een specifieke categorie binnen de 'kleine wegen' of 'gemeentewegen' vormen de 'buurtwegen'. Deze vallen ook onder het beheer van de gemeenten, onafhankelijk het eigendomsstatuut van de wegzate. Het regime van deze specifieke categorie wordt in Vlaanderen nog steeds geregeld door de Buurtwegenwet van 1841.

² *Parl.St.* Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 412-413.

2. Buurtwegen en trage wegen, twee verschillende begrippen

2.1 Buurtwegen

Onder 'buurtwegen' vallen de wegen met het statuut van buurtweg, conform de Buurtwegenwet van 1841. In de praktijk gaat het om wegen in allerlei vormen, waarbij het geen rol speelt of de weg door gemotoriseerd verkeer gebruikt wordt of niet. Buurtwegen in uitvoering van de wet van 1841 kunnen onder meer zijn:

- steenwegen tussen twee gemeenten;
- een verharde of onverharde weg in een bos;
- een kerkwegel in bebouwde context, vaak tussen twee tuinafsluitingen, gebruikt door voetgangers;
- een verharde weg van enkele meter breed met nutsvoorzieningen en bebouwing langs één of beide zijden, die frequent zowel door gemotoriseerd als niet-gemotoriseerd verkeer gebruikt wordt;
- een onverharde landbouwweg, gebruikt door landbouwvoertuigen en recreanten (wandelaars, mountainbikers, ruiters enzovoort);
- enzovoort.

Heel wat buurtwegen hebben vandaag hetzelfde uitzicht en dezelfde functie als gewone wegen, omdat de oorspronkelijke weg uitgegroeid is tot ontsluitingsweg van bijvoorbeeld een woonwijk op het moment dat de omliggende gronden ontwikkeld zijn. Kenmerkend is dat al deze buurtwegen – onafhankelijk van het eigendomsstatuut van de zate – beheerd worden door de lokale overheid (gemeente).

Op heel wat van die wegen is niet alleen de Buurtwegenwet van toepassing. Ook bijvoorbeeld het Bosdecreet of het decreet Natuurbehoud kunnen van toepassing zijn. Er zijn bijvoorbeeld diverse wegen die en het statuut van buurtweg, en het statuut van bosweg, zoals bedoeld in het Bosdecreet, hebben.

2.2 Trage wegen

Trage wegen zijn het afgelopen decennium herontdekt. Vzw Trage Wegen is gestart met initiatieven op het terrein; ook de lokale besturen zetten in op voet- en fietspaden: voor lokaal toerisme, wandelnetwerken, maar ook functioneel, als noodzakelijke en complementaire aanvulling op andere mobiliteitsvormen.

In het dagelijkse woordgebruik vertegenwoordigen 'trage wegen' een breed gamma van verharde of onverharde wegenis, zowel in stedelijke als landelijke context:

- een deel van de buurtwegen;
- bepaalde jaagpaden en dijkpaden³;
- wandel-, fiets- en ruiterspaden over oude trein- of trambeddingen, vaak in beheer door de provincies;
- wegen ontstaan door verjaring, met name waar een publiekrechtelijk recht van overgang gevestigd is;
- boswegen, paden in natuurgebied en parken⁴;
- voetgangersdoorgangen en fietspaden in een verkaveling;
- paden en wegen aangelegd in het kader van ruilverkavelingen of via landinrichtingsprojecten;
- enzovoort.

³ Bijvoorbeeld dienstwegen van Waterwegen en Zeekanaal langs rivieren, waar door jarenlang gebruik door fietsers en voetgangers een publiekrechtelijk recht van overgang gevestigd is.

⁴ Hier is de toegankelijkheid vaak geregeld via politiereglementen of toegankelijkheidsregeling in uitvoering van het Natuurdecreet.

Het recreatief wandelen en fietsen in Vlaanderen heeft een enorme vlucht genomen gedurende het afgelopen decennium, grotendeels door de uitbouw van een fietsknooppuntennetwerk en de opkomende wandelnetwerken via geschakelde lussen, die heel wat landelijke gebieden – met hun aantrekkingspolen landbouw, erfgoed, natuurgebieden enzovoort – voor de rustzoekende hebben ontsloten.

Er werden in Vlaanderen al verschillende voorstellen van decreet gelanceerd voor een nieuw decreet rond trage wegen:

- voorstel van decreet van Jacky Maes (*Parl.St. VI.Parl. 2002-03, nr. 1707/1 en Parl.St. VI.Parl. 2004-05, nr. 332/1*);
- voorstel van decreet van Jos Bex (*Parl.St. VI.Parl. 2002-03, nr. 1688/1 en Parl.St. VI.Parl. 2004-05, nr. 201/1*);
- voorstel van decreet van Tom Dehaene, Jos De Meyer, Herman Schueremans, Hilde Crevits en Tinne Rombouts (*Parl.St. VI.Parl. 2004-05, nr. 344/1*) en voorstel van decreet van Dirk de Kort, Jos De Meyer, Karin Brouwers, Tinne Rombouts en Els Kindt (*Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1062/1*);
- voorstel van decreet van Lies Jans, Bart Martens, Wilfried Vandaele, Steve D’hulster en Jan Peumans (*Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 2172/1*).

De verschillende voorstellen weerspiegelen hoe men voor soortgelijke problemen verschillende oplossingen aanbiedt. Aanleiding voor de initiatieven was een aantal rechtsgeschillen rond trage wegen eind jaren negentig. Enkele knelpunten lagen aan de basis van het feit dat de bovenvermelde initiatieven geen doorgang vonden:

- de bevoegdheidsverdeling;
- inspraak en beroepsmogelijkheden voor derden;
- de juridische verankering;
- het toepassingsgebied.

Dit laatste hangt samen met de moeilijke definitie van trage weg. Je kan trage wegen proberen te omschrijven als alle wegen met openbaar karakter die in hoofdzaak bedoeld en geschikt zijn voor niet-gemotoriseerd verkeer.

Een sluitende definitie van trage wegen is op vandaag onbestaande en moeilijk juridisch vast te leggen. De begrippen in de huidige wetgeving (of het gebrek eraan) hebben al tot uiteenlopende interpretaties in de rechtspraak geleid.

Samenvattende tabel:

Wet van de Buurtwegen 1841				Diverse vormen van ontstaan (onteigening, rooilijnplan, bpa/rup, verkaveling, gratis grondafstand, ...)	
“buurtweg”	“buurtweg”	“buurtweg”	“buurtweg”	“gewone weg”	“gewone weg”
Openbaar domein	Privaat domein	Openbaar domein	Privaat domein	Openbaar domein	Openbaar domein
Gemotoriseerd verkeer	Gemotoriseerd verkeer	Voetgangersverkeer	Voetgangersverkeer	Voetgangersverkeer	Gemotoriseerd verkeer
				• Doorsteek verkaveling • gemeentelijk pad • bospad • vml. spoorweg (vaak provincie) • jaagpad (vaak W&Z) • ...	• Gemeenteweg • Gewestweg maar ook jaagpad, boswegen, ...



III. Scope van een nieuw decretaal initiatief

De begrippen 'trage wegen' en 'buurtwegen' zijn geen synoniem en kennen geen een-op-eenrelatie. Het is duidelijk dat bepaalde buurtwegen ook als trage weg fungeren, terwijl er heel wat trage wegen niet het statuut van buurtweg hebben. Heel wat historische buurtwegen hebben in de loop der jaren eenzelfde gebruik gekregen als gewone gemeentewegen. Zoals hierboven aangetoond, zijn er verschillende soorten van buurtwegen (juridische term). Sommige buurtwegen zijn niet toegankelijk voor gemotoriseerd verkeer (men spreekt hier soms van voetwegen of sentiers), andere buurtwegen fungeren als verbindingsweg, verkeersweg of erfontsluiting voor bestaande woningen. Daarnaast zijn er buurtwegen op privaat domein terwijl andere behoren tot het openbaar domein.

Anderzijds zijn de problemen te velde ook dezelfde gebleven: een kluwen van juridische regels, procedures, de onmogelijkheid om op het terrein op te treden enzovoort. Het ontbreekt de lokale besturen aan handhavingsmogelijkheden op de trage wegen met hun uiteenlopende juridische statuten. Er zijn voortdurend rechtszaken, juridische betwistingen en elkaar tegensprekende vonnissen, die de juridische onduidelijkheid bevestigen.

Het Rooilijndecreet van 2009 had de bedoeling te komen tot een unieke regeling rond rooilijnplannen en het juridische stelsel van het wegennet. De bevoegdheidstoewijzing volgt de administratieve indeling in gewest- en gemeentewegen. De buurtwegen (wet van 10 april 1841) werden echter van het toepassingsgebied uitgesloten.

De Raad van State oordeelde (arrest van 24 mei 2013) echter dat voor buurtwegen cumulatief toepassing moet worden gemaakt van het Rooilijndecreet en van de Buurtwegenwet, waardoor een kafkaïaanse situatie was ontstaan. In 2014 werden via decretale initiatieven al een aantal concrete knelpunten aangepakt⁵ met betrekking tot de wet van 1841, maar een volledig antwoord boden die nog niet. Hiermee werd de kern van de zaak dus niet aangepakt.

In het Waalse Gewest werd de wet van 1841 opgeheven en vervangen door het décret relatif à la voirie communale (5 februari 2014). De hoofdbedoeling was een actualisatie en een vereenvoudiging van het juridische systeem rond gemeentewegen. Wegen, buurtwegen en voetwegen worden gemeentewegen, een uniek statuut dus. Het Waalse Gewest heeft hiermee invulling gegeven aan de opdracht die in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (gewijzigd in 1993) werd toegewezen aan de gewesten om de bestaande wetgevingen, die het statuut van de wegenis regelen, te wijzigen of te integreren tot één decreet.⁶

De vraag is dan ook of men in de Vlaamse regelgeving een aparte regeling moet behouden voor de buurtwegen uit 1841 dan wel (zoals in het Waalse Gewest) opteert voor één uniforme regeling voor alle gemeentewegen.

Het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 bevat hieromtrent de volgende bepaling:

"We moderniseren de bestaande Buurtwegenwet en stellen de gemeenten in staat een weloverwogen tragewegenbeleid te voeren vanuit een integrale beleidsvisie. Het nieuwe decreet vormt het kader voor de actualisatie van de Atlas der Buurtwegen en biedt een optimale bescherming van de bestaande of in gebruik zijnde functionele verbindingen. Hierbij hebben we oog voor een meer logische taakverdeling,

⁵ Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid. *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/1.

⁶ *Parl.St.* Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 412-413.

eenvoudige procedures en de noodzakelijke rechtsbescherming. Om de planlast te beperken wordt maximaal gebruikgemaakt van bestaande instrumenten.”⁷

Er zijn drie mogelijke invalshoeken:

- a) beperkte scope: modernisering van de Buurtwegenwet van 1841;
Dit betekent het behoud van een apart juridisch statuut voor historische buurtwegen, waardoor men in bepaalde gevallen nog steeds cumulatief de wet van 1841 moet toepassen met andere administratieve procedures voor goedkeuring van een RUP, verkavelingsontwerp of landinrichtingsproject;
- b) decreet Trage Wegen;
Deze aanpak zou een regeling uitwerken voor alle vormen van trage wegen, zowel de kerk- en voetwegen anno 1841 als nieuwe trage wegen in recente verkavelingen, jaagpaden langs kanalen, oude spoorwegbeddingen, bospaden en dergelijke.
Dit principe was het uitgangspunt voor de eerdere voorstellen van decreet (zie hoger), maar houdt geen rekening met volgende aspecten:
 - i) toegankelijkheid van jaagpaden, bospaden en dergelijke is momenteel (ook) geregeld in andere regelgeving;
 - ii) heel wat buurtwegen uit de Atlas zijn geen trage weg;
 - iii) heel wat buurtwegen en gewone wegen hebben in de loop der jaren een gemengde functie gebruik gekregen.
Een verdere opsplitsing – waarbij enkele trage buurtwegen op privaat domein worden gevat door een nieuw decreet – zou bovendien leiden tot nog verdere versnippering en een verdere complexiteit;
- c) geïntegreerde benadering: decreet Gemeentewegen;
Deze geïntegreerde benadering opteert om niet het eigendomsstatuut centraal te stellen, noch de juridische oorsprong van een openbare weg, maar wel de beheerder.

Met het nieuwe decretale initiatief opteren we resoluut voor een geïntegreerde benadering en dus één decreet voor alle gemeentewegen.

Dit volgt de huidige logica in het administratief recht, dat een onderscheid maakt tussen gemeentewegen, (provinciewegen), gewestwegen en autosnelwegen (ook beheerd door het gewest). Zoals reeds gezegd, komt het beheer van buurtwegen ook toe aan de gemeentebesturen.

Deze geïntegreerde benadering maakt bijgevolg komaf met de bestaande situatie waar alles juridisch door elkaar loopt. Het is logisch alle gemeentewegen een gelijkaardig statuut te geven en met uniforme procedures te behandelen. Dit zorgt voor eenduidigheid en duidelijkheid. Deze aanpak gaat dus uit van één juridisch statuut voor alle wegen waarvoor de gemeente de beheerder is, onafhankelijk van de gebruiker (auto versus trage weggebruiker) of origine van de weg (buurtweg uit 1841, verkaveling, Rooilijndecreet enzovoort).

Het nieuwe decreet Gemeentewegen zal dus van toepassing zijn op alle gemeentelijke wegen (in beheer door de gemeente) en maakt geen onderscheid naar gelang de origine van de openbare weg. Dit betekent dat het aparte statuut voor buurtwegen vervalst. Dit mag uiteraard geen vrijgeleide betekenen om bepaalde verbindingen zomaar af te schaffen.

Op die manier wordt ook in Vlaanderen invulling gegeven aan de opdracht die in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (gewijzigd in 1993) werd toegewezen aan de gewesten om de bestaande wetgevingen, die het statuut van de wegenis regelen, te wijzigingen of te integreren tot één decreet, onafhankelijk van de beheerder.⁸

⁷ Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan; regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019, p. 64.

⁸ *Parl.St.* Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 412-413.

In het nieuwe decreet moet in eenvoudige procedures voorzien worden voor nieuwe wegen, wijzigingen of verplaatsingen van bestaande wegen of afschaffing van gemeentewegen. Hierbij wordt gestreefd naar maximale integratie in bestaande procedures zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen, verkavelingsaanvragen of ruilverkavelingen (zie verder).

Het concreet en gedetailleerd herwerken van het decreet Gemeentewegen vergt een voorafgaande keuze met betrekking tot een aantal aspecten. Deze nota gaat in op de hoofdlijnen. Verder onderzoek zal nodig zijn over de verschillende deelaspecten.

IV. Doelstellingen en uitgangspunten van een nieuw decreet Gemeentewegen

De scope van het decreet gaat dus verder dan een modernisering van de Buurtwegenwet en integreert of harmoniseert de bestaande regelgeving met betrekking tot alle gemeentewegen. Hierbij wordt maximaal gebruikgemaakt van bestaande procedures en instrumenten, zoals het Rooilijndecreet en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het decreet Gemeentewegen vervangt de Buurtwegenwet van 1841. De procedures voor opening, wijziging, verlegging of afschaffing van buurtwegen, het beheer en de handhaving worden opgenomen in het nieuwe decreet.

Het decreet Gemeentewegen wil meer zijn dan een proceduredecreet en bevat ook doelstellingen voor de uitbouw van een functioneel, recreatief en veilig wegennetwerk op lokaal niveau. Dit behelst zowel een netwerk voor gemotoriseerd verkeer als een fijnmazig net van trage wegen. Hiermee worden dus niet alleen de vroegere voet- en kerkwegels uit de Atlas der Buurtwegen bedoeld, maar ook andere trage wegen (zie hoger). Gelet op de toenemende aandacht en het belang van trage wegen zetten vele lokale besturen steeds meer in op voet- en fietspaden voor lokaal toerisme, wandel- en fietsnetwerken en een multifunctionele beleving van de (open) ruimte. Daarom zal in het nieuwe decreet Gemeentewegen ook maximale focus gelegd worden op instrumenten voor de uitbouw van een functioneel en fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel op recreatief als functioneel vlak (zie V. Visievorming).

Volgende uitgangspunten vormen de basis voor het decreet Gemeentewegen:

- vereenvoudigde procedures, met maximale inschakeling van bestaande instrumenten;
- administratieve lastenverlaging;
- subsidiariteit;
- duidelijkheid en rechtszekerheid;
- voldoende inspraak- en beroepsmogelijkheden voor derden.

Het decretale initiatief kadert bijgevolg ook in de modernisering van het instrumentarium en een efficiëntere overheid. Procedures moeten vereenvoudigd worden, zonder de rechtszekerheid in het gedrang te brengen. De administratieve lasten worden afgebouwd, zowel voor de overheid als de burger. Verdere digitalisering en koppeling met andere (administratieve of geografische) databanken is hierin belangrijk.

Het nieuwe decreet zal dus zowel de doelstellingen als de procedures en instrumenten omvatten voor het beheer en de handhaving van de gemeentelijke wegen, in beheer door de gemeente dus. Vlaanderen past ook hier het subsidiariteitsbeginsel toe.

Het nieuwe decreet zal dus minstens volgende elementen regelen:

- doelstellingen;
- visievorming;
- bevoegdheidsverdeling, procedures en verjaring;
- digitaal register van lokale wegen;
- beheersaspecten en handhaving.

V. Visievorming

Het decreet zal van toepassing zijn op alle gemeentewegen. Gemeenten zijn vandaag krachtens het Mobiliteitsdecreet verplicht om een visie over (lokale) mobiliteit op te maken. Ook binnen de gemeentelijke structuurplanning hebben lokale besturen een gewenste ruimtelijke verkeers- en vervoersstructuur opgesteld.

Een doelstelling van het decreet Gemeentewegen is ook de uitbouw van een fijnmazig netwerk van trage wegen, zowel recreatief als functioneel (zie IV. Doelstellingen). Trage verbindingen, zowel de historische kerk- en voetwegels als de recente doorsteken in verkavelingen, zijn van belang in de ruimtelijke structuur van een gemeente. In het landelijke gebied spelen de historische wegels vaak ook een rol in het behoud en de ontwikkeling van fauna en flora. Deze wegen zijn corridors voor specifieke levensvormen tussen de sterk versnipperde natuurgebieden. Verder is dit netwerk van trage wegen van belang voor een veilig functioneel en recreatief verkeer. Sommige gemeenten maken vandaag al werk van zogenaamde tragewegenplannen, niet zelden onder begeleiding van de vzw Trage Wegen of de provincie:

Provincie Antwerpen	22 gemeenten
Provincie Limburg	14 gemeenten
Provincie Oost-Vlaanderen	34 gemeenten
Provincie West-Vlaanderen	5 gemeenten
Provincie Vlaams-Brabant	20 gemeenten
Vlaanderen – totaal	95 gemeenten

Tabel: aantal gemeenten dat samenwerkt met vzw Trage Wegen voor de inventarisatie van (een deel) van de trage wegen⁹.

Soms omvatten gemeentelijke structuurplannen al een afwegingskader voor trage wegen. Een visievorming in een mobiliteitsplan of structuurplan is echter geen garantie dat er daadwerkelijk op casusniveau een duidelijke visie is. Daarom zijn een goede visievorming en een afwegingskader op lokaal niveau heel belangrijk.

Via besluit of omzendbrief zal een Vlaams afwegingskader vastgesteld worden dat verder kan verfijnd worden in een gemeentelijk plan. Het decreet zal enkel algemene principes decretaal verankeren. Hierbij wordt minstens uitgegaan van de volgende principes:

- het algemeen belang;
- een geïntegreerde benadering;
- duurzaamheid.

⁹ *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2014-15, nr. 1519 aan minister Weyts.

Conform het Vlaamse regeerakkoord zal Vlaanderen zich beperken tot het vastleggen van algemene principes en doelstellingen. De Vlaamse overheid is een kaderstellende overheid. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en te verfijnen. Mogelijke insteken voor een Vlaams afwegingskader zijn onder meer:

- de lokale (trage) wegen worden zoveel mogelijk geïntegreerd in het recreatief routenetwerk;
- het netwerk van lokale (trage) wegen moet een alternatief kunnen bieden voor het functioneel (fiets)verkeer;
- er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke context, bijvoorbeeld de nabijheid van een woonomgeving, een mogelijke doorsteek tussen twee functies, de nabijheid van een toeristisch-recreatief knooppunt enzovoort;
- enzovoort.

Het nieuwe decreet Gemeentewegen zal de mogelijkheid creëren voor lokale besturen om een beleidsplan en afwegingskader op te stellen voor alle gemeentewegen en trage wegen in het bijzonder. Het vergemakkelijkt aanzienlijk de motiveringsplicht in concrete dossiers. Hierbij zal minstens worden uitgegaan van volgende principes:

- algemeen belang;
- uitzonderingsmaatregel en motiveringsplicht;
- impact op het netwerk en grensoverschrijdend karakter;
- enzovoort.

Het behoud of de herwaardering van bestaande verbindingen staat voorop. Indien zich een vraag naar opheffing of afschaffing aandient, moet in eerste instantie worden nagegaan welke alternatieve verbindingen bestaan of mogelijk zijn. Een verlegging geniet de voorkeur boven een loutere opheffing. Ook hier wordt het principe van de ladder van Lansink gehanteerd:

- behoud;
- verplaatsing;
- opheffing of afschaffing.

Het gemeentelijke beleidsplan wordt bij voorkeur opgesteld via een participatief proces. Deze beleidsplannen en visievorming kunnen uiteraard opgenomen worden in het gemeentelijke structuurplan of mobiliteitsplan.

Daarnaast zal het nieuwe decreet ook de juridische basis vormen voor gemeentelijke actieplannen rond trage wegen. Via concrete acties kan een functioneel of recreatief netwerk uitgebouwd worden en kan de gemeente beslissen tot herwaardering van verdwenen verbindingen. Het kan ook leiden tot een grotere bewustwording rond het belang van trage wegen.

De opname van een dergelijk beleidsplan en actieplan rond trage wegen in het ruimtelijk structuurplan biedt bovendien het voordeel van een integrale ruimtelijke afweging (toerisme, recreatie, landbouw, mobiliteit enzovoort).

VI. Bevoegdheidsverdeling en procedures

1. Lokale besturen zijn bevoegd voor gemeentewegen

Zoals hierboven reeds aangetoond, maakt het administratief recht een onderscheid tussen gewest- en gemeentewegen; het juridische statuut wordt met andere woorden bepaald door de beheerder van de weg.

Lokale wegen zijn bij uitstek een gemeentelijke bevoegdheid. Dit komt duidelijk naar voren in het Rooilijndecreet van 2009. De Buurtwegenwet van 1841 legde ook voor de buurtwegen heel wat verantwoordelijkheid bij het gemeentelijke niveau.

Dat is ook logisch aangezien de gemeente moest instaan voor het beheer en de meeste buurtwegen vooral dienen voor verplaatsingen op korte afstand, zeker in de 19e eeuw. Bepaalde wegen kenden toen desalniettemin een intergemeentelijk karakter doordat ze verbindingen legden tussen verschillende kernen en gehuchten, maar hadden (of hebben) zelden of nooit een provinciaal mobiliteitskarakter. Toch ligt de definitieve beslissingsbevoegdheid op vandaag na bijna 175 jaar nog steeds bij het provinciale niveau, met een beroepsmogelijkheid op Vlaams niveau.

De autonomie en de bevoegdheid van de gemeenten worden met dit decreet Gemeentewegen bevestigd en uitgebreid. Vanuit de principes van vertrouwen en subsidiariteit¹⁰ wordt de besluitvorming over alle soorten lokale wegen bij het gemeentelijk niveau gelegd. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen zogenaamde ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten op basis van het al dan niet hebben van een beleidsplan. Dit zou immers leiden tot een complexere regelgeving en een onderscheiden behandeling afhankelijk van de gemeente.

Tijdens de procedures (zie verder) word in voldoende inspraak- en beroepsmogelijkheden voorzien tegen beslissingen van de gemeente omtrent lokale wegen. Wat betreft de loutere opheffing van lokale wegen (zie 3.3) wordt – vanuit de noodzaak tot het bewaken van het grensoverschrijdende karakter van sommige verbindingswegen en de kwetsbaarheid van het netwerk – in een schorsend beroep voorzien van de hogere overheid, net zoals dit bestaat bij de procedure voor RUP's.

Het initiatiefrecht tot het aanleggen, wijzigen of opheffen van een gemeenteweg blijft voorbehouden aan de overheid. Het nieuwe decreet Gemeentewegen voorziet niet in een kader voor een particulier initiatief waarover de gemeenteraad zich verplicht moet uitspreken. Zoals verder duidelijk zal worden, is er wel sprake van enige vorm van particulier initiatiefrecht indien de vraag tot wijziging of opheffing gekoppeld is aan een concrete vergunningsaanvraag. Anderzijds wordt in het decreet een procedure uitgewerkt waarbij elke burger het recht heeft officieel de vraag te stellen tot herwaardering of heropening van een verdwenen weg.

2. Mogelijkheid voor een geïntegreerde procedure en koppeling van de besluitvorming over gemeentewegen met besluitvorming rond planningsprocessen en vergunningsaanvragen

Er bestaat vandaag geen koppeling tussen de toepassing van de wetgeving inzake buurtwegen en het plannings- of vergunningenbeleid in de ruimtelijke ordening.

Als er een conflict bestaat tussen het tracé van een bestaande buurtweg en een voorgenomen verkaveling of bouwproject, dan kan er geen wettige vergunning worden afgegeven als niet eerst de buurtweg formeel is verlegd of afgeschaft.¹¹

In het verleden werd soms geen rekening gehouden met het bestaan (vaak enkel nog 'in de rechte') van een buurtweg en de verplichting om eerst over de buurtweg te beslissen. Hierdoor zijn (zelfs recent) nog tracés overbouwd – met vergunning – of belemmerd door kavelindelingen, met alle betwistingen en problemen van dien.

Er zijn tal van gevallen bekend waarbij verkavelingen werden gerealiseerd en volbouwd, waarbij na jaren ontdekt wordt dat een oud tracé van een al decennia verdwenen voetweg officieel niet werd afgeschaft. Gelet op enkele arresten van de Raad van State is een 'regulariserende' verlegging of afschaffing post factum eigenlijk onmogelijk.¹² De Raad van State vernietigde in dit geval de deputatiebeslissing tot (gedeeltelijke) afschaffing van de buurtweg, omdat de deputatie zich door de

¹⁰ Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan; Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019.

¹¹ Zie onder meer Raad van State, Wolfs, nr. 197.642, 6 november 2009.

¹² Raad van State, Wolfs, nr. 210.543, 20 januari 2011.

eerder afgeleverde verkavelingsvergunning voor voldongen feiten zag geplaatst en niet vrij meer kon oordelen over de opportuniteit van de afschaffing.

Ook met de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) kan momenteel niet geraakt worden aan de tracés van bestaande buurtwegen en de toepassing van de betrokken wetgeving. Het RUP is onuitvoerbaar zolang de verplaatsing of afschaffing niet is gebeurd volgens de bepalingen van de Buurtwegenwet.

Zo werd het RUP voor de bestemmingswijziging op de locatie voor een nieuwe gevangenis in Dendermonde onder meer vernietigd omwille van het bestaan van meerdere (veelal verdwenen) buurtwegen. Een gelijktijdige beslissing over het RUP en de buurtwegen kan een dergelijke situatie vermijden.

Tal van tracés van buurtwegen werden op het eind van de 19e eeuw doorsneden door de aanleg van spoorwegen en kanalen. Officieel bestaan al deze buurtwegen nog steeds 'in de rechte'. In het verleden werden ook tal van ruilverkavelingsprojecten gerealiseerd waarbij de bestaande (en verdwenen) wegen werden vervangen door nieuwe paden en wegen in het totale ruilverkavelingsgebied. Veelal werden de oude buurtwegen niet verplaatst of afgeschaft op basis van de Buurtwegenwet. Dit kan tot nieuwe procedures leiden.

Indien in het kader van een verkavelingsproject wordt geopteerd om een bestaande buurtweg te verbreden en later op te nemen in het openbaar domein, moet men de procedure van de Buurtwegenwet volgen, bovenop de procedure voorzien in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

En zo kunnen we nog een eind doorgaan.

Dit is uiteraard geen ideale situatie. Ze levert veel misverstanden op, administratieve overlast, juridische procedures en onnodig tijdverlies in de realisatie van projecten. Daarom is het bij de opmaak van het nieuwe decreet Gemeentewegen noodzakelijk om werk te maken van geïntegreerde procedures, waarbij de beslissingen omtrent de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg geïntegreerd kunnen worden met de goedkeuring van een RUP¹³ of de beslissing over een vergunningsaanvraag. Het moet dus mogelijk zijn om in een RUP – desgevallend – ook rooilijnen goed te keuren of buurtwegen te verplaatsen (of op te heffen) zonder hiervoor nog een aparte procedure te moeten doorlopen (zoals nu het geval is).

Een RUP is het instrument bij uitstek om op een gebiedsgerichte en geïntegreerde manier verschillende problematieken in een gebied aan te pakken. Naast bestemming kunnen immers voorschriften van inrichting en beheer vastgelegd worden in het RUP. Het RUP is een instrument van de ruimtelijke ordening dat "gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie zonder de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen." (artikel 1.1.4, VCRO). Op die manier kunnen wijzigingen aan het wegennet op een geïntegreerde manier vastgelegd worden binnen het RUP. Zowel gebiedsgerichte als projectgedreven RUP's kunnen na afweging een uitspraak doen over behoud, wijziging of afschaffing van wegen binnen het plangebied. Hieruit vloeit automatisch voort dat een sectoraal RUP (of verordening) dat louter gericht is op een afschaffing van (meerdere) gemeentewegen niet mogelijk is, gezien dit niet

¹³ Onder de term RUP (ruimtelijk uitvoeringsplan) moeten in dit hoofdstuk ook andere planningsinitiatieven begrepen worden, zoals landinrichtingsprojecten, ruilverkavelingen, complexe projecten en dergelijke. Deze processen volgen allemaal een gelijkaardige procedure en vertrekken vanuit een globale, gebiedsgerichte benadering van een groter gebied. De procedure tot goedkeuring van deze planningsinitiatieven zijn bovendien sterk gelijkaardig en bieden voldoende inspraak en beroepsmogelijkheden.

zou voldoen aan de doelstelling van de ruimtelijke ordening, zoals opgenomen in artikel 1.1.4, VCRO.

Door maximaal gebruik te maken van bestaande instrumenten en maximale integratie in bestaande planningsprocessen wordt invulling gegeven aan de basisprincipes in het Vlaamse regeerakkoord. Dit leidt bovendien tot een integrale en geïntegreerde benadering en een planlastverlaging.

Zoals hierboven aangehaald, zijn regulariserende beslissingen voor opheffingen of verplaatsingen op vandaag in principe niet mogelijk. De rechtspraak oordeelt immers dat de voor het buurtwegdossier bevoegde instantie zich door de afgeleverde vergunning voor voldongen feiten ziet geplaatst en dus niet vrij kan oordelen over de opportuniteit van de opheffing of verlegging. Daarom zal in het nieuwe decreet een specifieke decretale regeling moeten worden uitgewerkt voor dergelijke vormen van regulariserende beslissingen. Uiteraard kan deze regeling gedifferentieerd en voorwaardelijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat afschaffing enkel mogelijk is als verlegging uitgesloten is, of kan de termijn van onbruik in rekening gebracht worden en dergelijke.

3. Procedures

Het nieuwe decreet Gemeentewegen dient te voorzien in onderscheiden procedures voor verschillende aspecten van het lokale netwerk:

- procedures voor de aanleg of opening van een nieuwe gemeenteweg;
- procedures voor het wijzigen of verplaatsen van een gemeenteweg;
- procedures voor het opheffen of afschaffen van een gemeenteweg.

Deze procedures zijn gelijk, onafhankelijk van:

- de oorsprong of het vroegere statuut van de weg;
- de eigendomssituatie van de wegzate;
- het gebruik (auto's, fietsers, voetgangers enzovoort).

Dit betekent dat de wijziging van een voormalige buurtweg via dezelfde procedure zal verlopen dan een wijziging van een gewone weg in een verkaveling. De procedures zullen van toepassing zijn voor wegen op openbaar domein en wegen op privaat domein.

Het behoud of de herwaardering van bestaande verbindingen staat voorop. Indien zich een vraag naar opheffing of afschaffing aandient, dient in eerste instantie nagegaan te worden welke alternatieve verbindingen bestaan of mogelijk zijn. Een verlegging geniet de voorkeur boven een loutere opheffing. Ook hier wordt het principe van de ladder van Lansink gehanteerd:

- behoud;
- verplaatsing;
- opheffing of afschaffing.

3.1. Procedures voor de aanleg of opening van een nieuwe gemeenteweg

De aanleg of opening van een nieuwe gemeenteweg vereist steeds de opmaak van een rooilijnplan. Dit kan via de opmaak van een rooilijnplan maar eveneens geïntegreerd in een RUP of een vergunningsaanvraag.

3.1.1. Opmaak van een rooilijnplan (al dan niet geïntegreerd in een RUP)

Voor de opening of aanleg van een nieuwe gemeenteweg wordt gebruikgemaakt van de bestaande procedure voor de opmaak van een gemeentelijk rooilijnplan (Rooilijndecreet).

Het ontwerp van rooilijnplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad en vervolgens onderworpen aan een openbaar onderzoek. Na de definitieve goedkeuring van het rooilijnplan door de gemeenteraad (en publicatie in het Staatsblad) staat beroep bij de Raad van State open.

De beslissingsbevoegdheid omtrent het rooilijnplan voor de opening of aanleg van een nieuwe gemeenteweg ligt dus bij de gemeenteraad.

Een rooilijnplan is dus geen onteigeningsplan maar een grafisch plan met aanduiding van de zone voor publieke doorgang. Net zoals in de huidige regeling (Rooilijndecreet van 2009) kan de opmaak van het rooilijnplan gecombineerd worden met een onteigeningsplan, dat exacte gegevens omvat inzake de in te nemen gronden en oppervlaktes. Dit onteigeningsplan moet uiteraard vervolgens goedgekeurd worden volgens de procedures voorzien in de regelgeving inzake onteigeningen.

Net zoals in de huidige regeling kan de opmaak van een rooilijnplan geïntegreerd worden in de procedure voor een RUP. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen over hoe deze integratie moet gebeuren.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels omtrent de vorm en de inhoud van een rooilijnplan.

3.1.2. Via een vergunningsaanvraag met rooilijnplan

Deze procedure is gebaseerd op de bestaande procedure voor de goedkeuring van een wegenistracé in een verkavelingsproject of stedenbouwkundige vergunningsaanvraag (VCRO).

De gemeenteraad dient het wegenistracé goed te keuren, vooraleer het vergunningverlenende orgaan de vergunning kan afleveren. Er kan onderzocht worden in hoeverre het wenselijk is om bij dergelijke aanvragen met rooilijnplan steeds een openbaar onderzoek te organiseren (wat op vandaag niet noodzakelijk is indien de aanvraag conform de voorschriften van een BPA of gemeentelijk RUP is). Volgens de bestaande procedureregels (VCRO) staat beroep bij de deputatie open (en hoger beroep bij de Raad voor Vergunningenbetwistingen).

De beslissingsbevoegdheid omtrent het rooilijnplan voor de opening of aanleg van een nieuwe gemeenteweg ligt ook hier dus bij de gemeenteraad.

3.2. Procedures voor het wijzigen of verplaatsen van een gemeenteweg

Onder het 'wijzigen' of 'verplaatsen' van een gemeenteweg dient begrepen te worden:

- een verbreding of versmalling;
- een verplaatsing (van de verbinding tussen twee punten) naar een andere, nieuwe bedding.

Een wijziging van verharding, beplanting en dergelijke wordt niet beschouwd als een wijziging van een gemeenteweg. Een verplaatsing naar een andere, bestaande weg dient te worden beschouwd als een 'opheffing' of afschaffing – zie 3.3.

Beslissingen rond een wijziging of verplaatsing moeten steeds afgewogen en gemotiveerd worden. Hierbij kan rekening gehouden worden met een goedgekeurd beleidsplan of afwegingskader (zie V. Visievorming). Sowieso dient bij de beslissing rekening gehouden te worden met de actuele of toekomstige functie (recreatief/functioneel) en moet de impact op het netwerk worden onderzocht.

De algemene principes (zie V. Visievorming) spelen uiteraard ook hier:

- het algemeen belang;
- een geïntegreerde benadering;
- duurzaamheid;
- uitzonderingsmaatregel en motiveringsplicht;
- impact op het netwerk en grensoverschrijdende karakter;
- enzovoort.

Aangezien de weg vaak deel uitmaakt van een netwerk en mogelijk zorgt voor verbindingen over de gemeentegrenzen heen, zal dit grensoverschrijdende karakter een belangrijk element vormen bij de afweging en de motivering ten aanzien van wijziging of opheffing.

De wijziging of verplaatsing van een gemeenteweg vereist eveneens een (wijziging van) rooilijnplan. Ook hier kan dit geïntegreerd worden in een RUP of een vergunningsaanvraag.

Noot: indien de weg is aangeduid op een BPA of RUP, kan de wijziging uiteraard enkel gebeuren via de opmaak van een RUP.

3.2.1. Opmaak of wijziging van een rooilijnplan (al dan niet geïntegreerd in een RUP)

De procedure is analoog aan de (hierboven geschetste) procedure voor de aanleg of opening van een nieuwe gemeenteweg. De beslissingsbevoegdheid ligt ook hier dus bij de gemeenteraad.

Bij wijziging of verplaatsing is een individuele kennisgeving van de aanpalenden gewenst.

Naar analogie met de procedure voor opmaak van een rooilijnplan voor een nieuwe gemeenteweg kan een wijziging gecombineerd worden met de opmaak van een onteigeningsplan en eventueel geïntegreerd worden in de procedure voor een RUP. Belangrijk is hierbij dat de wijziging duidelijk aangegeven wordt op het bestemmingsplan, in de toelichtingsnota en in de beslissing van de gemeenteraad. Een RUP is het instrument bij uitstek om op een gebiedsgerichte en geïntegreerde manier verschillende problematieken in een gebied aan te pakken. Zowel gebiedsgerichte als projectgedreven RUP's kunnen een uitspraak doen over de wijziging van wegen.

3.2.2. Via een (wijziging van) verkavelingsaanvraag met rooilijnplan

De procedure is analoog aan de (hierboven geschetste) procedure voor de aanleg of opening van een nieuwe gemeenteweg. De beslissingsbevoegdheid ligt ook hier dus bij de gemeenteraad.

Bij wijziging of verplaatsing is een individuele kennisgeving van de aanpalenden gewenst.

3.3. Procedures voor het opheffen of afschaffen van een gemeenteweg

Deze procedures zijn van toepassing op de effectieve afschaffing of opheffing van een bestaande ('in de feite' of 'in de rechte') gemeenteweg. Het gaat dus zowel om de schrapping van een bestaande weg of een verplaatsing naar een ander bestaand tracé, wat eigenlijk neerkomt op een afschaffing van de eerste weg. De procedure is zowel van toepassing op voormalige buurtwegen als gewone wegen.

Beslissingen rond de afschaffing van een gemeenteweg moeten steeds afgewogen en gemotiveerd worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met een goed-gekeurd beleidsplan of afwegingskader (zie V. Visievorming). Sowieso dient bij de beslissing rekening gehouden te worden met de actuele of toekomstige functie (recreatief/functioneel) en moet de impact op het netwerk worden onderzocht.

De algemene principes (zie V. Visievorming) spelen uiteraard ook hier:

- het algemeen belang;
- een geïntegreerde benadering;
- duurzaamheid;
- uitzonderingsmaatregel en motiveringsplicht;
- impact op het netwerk en grensoverschrijdende karakter;
- enzovoort.

Het behoud of de herwaardering van bestaande verbindingen staat voorop. Indien zich een vraag naar opheffing of afschaffing aandient, dient in eerste instantie nagegaan te worden welke alternatieve verbindingen bestaan of mogelijk zijn. Een verlegging geniet de voorkeur boven een loutere opheffing. Ook hier wordt het principe van de ladder van Lansink gehanteerd:

- behoud;
- verplaatsing;
- opheffing of afschaffing.

Aangezien de weg vaak deel uitmaakt van een netwerk en mogelijks zorgt voor verbindingen over de gemeentegrenzen heen, zal dit grensoverschrijdende karakter een belangrijk element vormen bij de afweging en de motivering ten aanzien van wijziging of opheffing.

De opheffing of afschaffing van een gemeenteweg kan gebeuren via drie procedures:

- via de opmaak of wijziging van een RUP;
- door middel van een vergunningsaanvraag;
- via een besluit.

Noot: indien de weg is aangeduid op een BPA of RUP, kan de wijziging enkel gebeuren via de opmaak van een RUP.

3.3.1. Opmaak of wijziging van een RUP

De procedure voor de afschaffing van de gemeenteweg wordt in dit geval geïntegreerd in de procedure voor de opmaak van een RUP (VCRO).

Het ontwerp van RUP wordt vastgesteld door de gemeenteraad en vervolgens onderworpen aan een openbaar onderzoek. Na de definitieve goedkeuring door de gemeenteraad (en publicatie in het Staatsblad) staat beroep bij de Raad van State open. De deputatie en de Vlaamse Regering hebben de mogelijkheid om schorsend beroep aan te tekenen tegen de goedkeuring van het RUP.

Conform de bestaande procedure zijn er twee adviesrondes: advies naar aanleiding van de plenaire vergadering en advies naar aanleiding van het openbaar onderzoek. Dit biedt de adviesinstanties en de andere bestuursniveaus de mogelijkheid om ook advies uit te brengen over de geplande afschaffing van een weg. De adviserende instanties zullen hierbij in het bijzonder rekening houden met de algemene principes (zie V. Visievorming), het Vlaamse afwegingskader, de visie in het gemeentelijke beleidsplan en het grensoverschrijdende karakter van de weg.

Het bestaande planningsproces (RUP) biedt voldoende garanties op een globale afweging en een geïntegreerde benadering. Een RUP is het instrument bij uitstek

om op een gebiedsgerichte en geïntegreerde manier verschillende problematieken in een gebied aan te pakken. Op die manier kunnen wijzigingen aan het wegennet op een geïntegreerde manier vastgelegd worden binnen het RUP. Zowel gebiedsgerichte als projectgedreven RUP's kunnen binnen het plangebied en na afweging een uitspraak doen over behoud of afschaffing van wegen. Hieruit vloeit automatisch voort dat een sectoraal RUP (of verordening) dat louter gericht is op een afschaffing van (meerdere) gemeentewegen niet mogelijk is, gezien dit niet zou voldoen aan de doelstelling van de ruimtelijke ordening, zoals bepaald in artikel 1.1.4, VCRO.

Naar analogie met de afschaffing van een verkavelingsvergunning via een RUP is het vereist dat de opheffing van de gemeenteweg expliciet wordt aangegeven op het bestemmingsplan, in het hoofdstuk 'Op te heffen bepalingen', in de toelichtingsnota en in de beslissing van de gemeenteraad.

3.3.2. Via een (wijziging van) verkavelingsaanvraag met rooilijnplan

De procedure is analoog aan de (hierboven geschetste) procedure voor de verplaatsing van een gemeenteweg. Belangrijk is hierbij dat de opheffing duidelijk aangegeven wordt in het verkavelingsplan en in de beslissing van de gemeenteraad.

Bij opheffing van een gemeenteweg is een individuele kennisgeving van de aanpalenden gewenst.

3.3.3. Via een besluit

Indien geen BPA, RUP of verkavelingsplan bestaat waarin de weg is aangeduid, kan de opheffing of afschaffing van de weg gebeuren 'bij besluit' van de gemeenteraad. Indien er een rooilijnplan is, spreekt men in dit geval van een 'besluit tot opheffing rooilijnplan', in andere gevallen over een 'besluit tot opheffing gemeenteweg'.

De procedure verloopt als volgt:

- principebslissing gemeenteraad tot opheffing gemeenteweg;
- openbaar onderzoek en advies (deputatie);
- goedkeuring gemeenteraad.

De adviserende instanties zullen hierbij in het bijzonder rekening houden met de algemene principes (zie V. Visievorming), het Vlaamse afwegingskader, de visie in het gemeentelijke beleidsplan en het grensoverschrijdende karakter van de weg.

De deputatie en de Vlaamse Regering hebben de mogelijkheid om schorsend beroep aan te tekenen tegen het besluit van de gemeenteraad naar analogie met de actuele procedure voor goedkeuring van RUP's. Uiteraard moet het schorsingsbesluit uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Rechtsgronden voor schorsing van de gemeenteraadsbeslissing zijn bijvoorbeeld een gebrekkige motivering, onvoldoende onderzoek naar alternatieven en verplaatsing, abstractie van het grensoverschrijdende karakter, strijdigheid met het (Vlaamse of lokale) beleidsplan of afwegingskader, strijdigheid met de visie in het mobiliteitsplan of structuurplan, niet-naleving van een substantiële vormvereiste of vormfouten tijdens de procedure.

Na de definitieve goedkeuring staat beroep bij de Raad van State open.

Bij opheffing van een gemeenteweg via besluit is een individuele kennisgeving van de aanpalenden gewenst.

4. Vergoedingen en meerwaarderegeling

Een nieuwe openbare weg wordt meestal opgenomen in het openbaar domein van de gemeente. Dit kan gebeuren via gratis grondafstand (bijvoorbeeld in het kader van een verkaveling), aankoop in der minne of onteigening. Het geniet de voorkeur om nieuwe wegen steeds op te nemen in het openbaar domein. In uitzonderlijke gevallen kan men als lokaal bestuur opteren om enkel een publiek recht van doorgang te regelen via het vestigen van een erfdienstbaarheid. Hierbij kan men een vergoeding toekennen aan de eigenaar van de grond waarop de erfdienstbaarheid wordt gevestigd. Op die manier wordt de eigenaar gedeeltelijk gecompenseerd voor het verlies van het gebruiksgenot van de grond; dit mag echter geen automatisme zijn.

In het uitzonderlijke geval dat een lokaal bestuur beslist tot afschaffing of opheffing van een bestaande weg, waarbij de bedding eigendom is van de gemeente, zal de gemeenteraad logischerwijs tegelijk met de opheffing van de weg beslissen tot verkoop van de oppervlakte die werd ingenomen door de weg. Anders is het natuurlijk in het geval de wegzate eigendom is van een privépersoon. Dit is nog steeds het geval bij vele buurtwegen die werden vastgelegd in de Atlas der Buurtwegen. Het gaat hier dus om een publiek recht van doorgang waardoor het privaat erf bezwaard is. Afschaffing van deze publieke doorgang resulteert in een meerwaarde, zeker indien hierdoor bouw- of ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan die vóór de afschaffing niet mogelijk waren.

Ook bij wijzigingen kan sprake zijn van min- of meerwaarde ten aanzien van de eigenaar(s) van de grond(en) waarop de weg zich bevindt.

In de huidige regeling (Buurtwegenwet, 1841) wordt dit geregeld in de zogenaamde 'welvoegelijkheidsbeschikking', die de eigenaar(s) van de grond(en) dienen te betalen aan de gemeente voor de afschaffing of wijziging(en) van een buurtwegentracé. De huidige regelgeving (en de rechtsleer) laten weinig of geen marge om hierbij rekening te houden met specifieke situaties. Bovendien start de discussie omtrent de omvang van de eventuele welvoegelijkheidsbeschikking pas op het einde van de procedure, wat kan leiden tot een impasse in het dossier.

In het nieuwe decreet wordt daarom een basis en een kader vastgelegd over de manier waarop lokale besturen in nieuwe procedures kunnen omgaan met het vraagstuk van vergoedingen en meerwaarderegeling. Het algemeen uitgangspunt hierbij is dat een meerwaarde dient betaald te worden bij wijzigingen of afschaffingen van lokale wegen. Bij de concretisering van het kader of een meerwaardetabel wordt onder meer rekening gehouden met:

- het verschil in venale waarde;
- het algemeen belang;
- een gelijke behandeling;
- tijdsaspecten;
- enzovoort.

Bij het bepalen van de meerwaardevergoeding zal ook rekening gehouden kunnen worden met specifieke situaties waarbij de overheid in het verleden bepaalde beslissingen heeft genomen, zoals het afleveren van bouw- of verkavelingsvergunningen of de aanleg van wegen, kanalen of spoorwegen en waarbij de buurtwegen de facto verdwenen zijn. In deze gevallen kan bezwaarlijk nog gesproken worden van een meerwaarde op het moment dat deze wegen louter administratief worden opgeheven. Bij wijzigingen gebeurt het vaak dat het tracé wijzigt of langer/korter wordt op eenzelfde perceel waardoor er eigenlijk geen min- of meerwaarde optreedt, bijvoorbeeld indien de wijziging enkel betrekking heeft op één perceel en/of één eigenaar. Ook in deze gevallen kan de gemeente oordelen dat er geen meerwaardevergoeding dient betaald te worden.

Het is aangewezen om de hoogte van deze meerwaardevergoeding bij het begin van de procedure vast te leggen zodat burgers duidelijkheid hebben over de financiële gevolgen van eventuele verleggingen of afschaffingen.

5. Verjaringsaspecten

Bij een vernieuwing van de wetgeving is een duidelijke regeling met betrekking tot de verjaring, zowel wat betreft publiek gebruik als wat betreft de eigendomssituatie ('daden van bezit'), noodzakelijk. Vooral het aspect 'verjaring van het publiekelijk recht van doorgang' leidt tot heel wat juridische discussies.

Verjaring komt vandaag in verschillende vormen aan bod, vooral in de relatie tussen de Buurtwegenwet van 1841 en het Burgerlijk Wetboek:

- verdwijning van buurtwegen door onbruik gedurende een bepaalde periode (verdwijnende verjaring van het publiekelijk recht van doorgang);
- ontstaan van een openbare weg door publiek gebruik van een tracé gedurende een bepaalde periode (verkrijgende verjaring van het publiekelijk recht van doorgang);
- verkrijging van eigendomsrecht van de zate door de overheid door daden van bezit gedurende een bepaalde periode;
- verkrijging van eigendomsrecht van de zate door particulieren van een ongebruikte en niet onderhouden buurtweg.

Gelet op de talrijke juridische discussies die momenteel bestaan over deze elementen van verjaring – vooral wat betreft het onafgebroken publiek gebruik – dient dit op sluitende manier geregeld te worden in het nieuwe decreet. Het is daarom belangrijk dat het nieuwe decreet Gemeentewegen op eenduidige wijze de principes van verdwijnende (5.1) en verkrijgende (5.2) verjaring vastlegt.

5.1. Gemeentewegen kunnen niet verjaren door ongebruik

Artikel 12 van de Buurtwegenwet stelt op vandaag: "De buurtwegen (...) kunnen door geen verjaring worden verkregen, zolang zij dienen tot het publiek gebruik (...)". In beginsel zijn buurtwegen dus onverjaarbaar zolang het publiek gebruik voortduurt. Het niet-gebruik door het publiek dient gespreid te zijn over een doorlopende periode van meer dan dertig jaar, in dit geval de verjaringstermijn als bepaald in artikel 2262 van het Burgerlijk Wetboek.

Burgerlijk Wetboek, artikel 2262: "Alle zakelijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van dertig jaar, zonder dat hij die zich op deze verjaring beroept, verplicht is daarvan enige titel te vertonen of dat men hem de exceptie van kwade trouw kan tegenwerpen."

Sporadisch of toevallig gebruik is voldoende om verjaring tegen te gaan. De beoordeling van de zinsnede "dienen tot het publiek gebruik" wordt dan een feitenkwestie, waarbij de rechter oordeelt over de verjaring; de bewijslast ligt bij diegene die zich op de verjaring beroept. Een andere stelling is dat "dienen tot het publiek gebruik" geen feitenkwestie betreft, maar een juridische bestemming. Met die interpretatie kan een buurtweg net niet verdwijnen door onbruik. Alleen een bestuurlijke beslissing (afschaffing) kan een buurtweg doen verdwijnen, waarna de aangelanden door een transactie de eigendom van de zate kunnen verkrijgen.

In het Waalse Gewest werd al in 2011 de zinsnede "zolang zij dienen tot het publiek gebruik" geschrapt.¹⁴ In het nieuwe décret relatif à la voirie communale werd zelfs expliciet opgenomen dat "publieke doorgang op lokale wegen niet kan verdwijnen door verjaring".

¹⁴ Décret visant à modifier la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux (3 juni 2011).

Op gelijkaardige wijze wordt in het nieuwe Vlaamse decreet Gemeentewegen opgenomen dat gemeentewegen niet kunnen verjaren door ongebruik. Op die manier is er duidelijkheid en geen discussiemarge meer omtrent het feit of de weg al dan niet sporadisch of toevallig werd gebruikt.

5.2. Verkrijgende verjaring en contractuele wegen

Verjaring van het publiekelijk recht van doorgang speelt ook in de andere richting.

Momenteel kan een openbare erfdienstbaarheid van doorgang verkregen worden door het gebruik door het publiek onder de in artikel 2229 van het Burgerlijk Wetboek bepaalde voorwaarden:

“B.W. – Art. 2228. Bezit is het houden of het genieten van een zaak die wij in onze macht hebben of van een recht dat wij uitoefenen, hetzij in persoon, hetzij door een ander die in onze naam de zaak in zijn macht heeft of het recht uitoefent.

B.W. – Art. 2229. Om iets door verjaring te verkrijgen, is vereist een voortdurend en onafgebroken, ongestoord, openbaar, niet dubbelzinnig bezit, als eigenaar.”.

Het verkrijgen van dergelijk gebruik over een niet-ingeschreven bedding veronderstelt een dertigjarige verjaringstermijn.

“B.W. – Art. 2262. Alle zakelijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van dertig jaar, zonder dat hij die zich op deze verjaring beroept, verplicht is daarvan enige titel te vertonen of dat men hem de exceptie van kwade trouw kan tegenwerpen.”.

Het Burgerlijk Wetboek biedt op zich voldoende rechtsbasis om de openbare erfdienstbaarheid van doorgang af te dwingen. In het kader van het nieuwe decreet kan onderzocht worden in welke mate een administratieve procedure wenselijk is, zonder uiteraard de toegang tot de rechter te beknotten.

In de praktijk kan dit een aantal initiatieven belemmeren. Een particulier wil zijn private grond bijvoorbeeld wel tijdelijk ter beschikking stellen voor een doorgang in functie van een verkeersveilige toegang naar een school maar zal dit niet doen omwille van deze verjaringstermijn. De eigenaar loopt immers het risico op verkrijgende verjaring. In het recente décret relatif à la voirie communale heeft het Waalse Gewest hierop geanticipeerd door een soort van contractuele wegen mogelijk te maken, een soort van contractuele erfdienstbaarheid voor een periode van maximum 29 jaar (dus minder dan de dertigjarige verjaringstermijn uit het Burgerlijk Wetboek). Dit kan als inspiratiebron werken om een gelijksoortige regeling mogelijk te maken.

Daarnaast wordt in het decreet Gemeentewegen expliciet een procedure uitgewerkt waarbij de burger het recht heeft de vraag te stellen tot herwaardering of heropening van een verdwenen weg, voor zover deze niet is afgeschaft via een administratieve of gerechtelijke beslissing uit het verleden of op basis van de bepalingen in het nieuwe decreet.

VII. Digitaal register van gemeentewegen

Er bestaat momenteel geen omvattende inventaris met juridisch karakter van alle gemeentelijke wegen:

- de huidige Atlas der Buurtwegen uit 1841 vormt een juridisch overzicht van alle initiële (in de rechte) bestaande buurtwegen. Deze Atlas is aangevuld met beslissingen omtrent rooilijnplannen voor (nieuwe) buurtwegen, beslissingen tot verlegging of afschaffing, gerechtelijke uitspraken enzovoort. De bestaande informatie over buurtwegen is niet steeds actueel. Bovendien lopen er over een reeks buurtwegen nog steeds juridische betwistingen;
- de gemeentelijke plannenregisters (in het kader van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) bevatten een overzicht van 'andere' rechtsgeldige rooilijnplannen, die tot stand zijn gekomen via de wet op de stedenbouw of (recenter) via het Rooilijndecreet uit 2009;
- daarnaast bestaan op vandaag heel wat gemeentewegen of paden waarvan geen inventaris bestaat, noch rooilijnplannen. Deze kunnen tot stand gekomen zijn door onteigening, aankoop in der minne, gratis grondafstand (al dan niet in het kader van een verkaveling) en dergelijke.

De hamvraag is of het noodzakelijk is om een volledige inventaris te hebben als voorwaarde voor een nieuw regelgevend initiatief rond gemeentewegen. Daarbij stelt zich vooral de vraag naar de rechtskracht die toegekend wordt aan een nieuw instrument als een vorm van nieuwe (digitale) 'atlas van gemeentewegen'.

Op het eerste zicht lijkt het wenselijk om te beschikken over een volledig en actueel overzicht van alle gemeentewegen, zowel de trage wegen als de wegen voor gemonitoriseerd verkeer. Dergelijke integrale inventarisatie, al dan niet gefaseerd, betekent echter een grote planlast voor de lokale besturen waarvan de meerwaarde niet even duidelijk is.

Een rechtskrachtig nieuw instrument kan het voordeel bieden van duidelijkheid en rechtszekerheid voor de toekomst, maar genereert allicht een nieuwe reeks van juridische betwistingen. Vooral omdat dit betekent dat de gemeenten voor elke weg een uitspraak moeten doen over het behoud, de wederopenstelling (indien enkel nog bestaande 'in de rechte') of de afschaffing.

De eerder ingediende voorstellen van decreet in het Vlaams Parlement gingen uit van een dergelijke algemene actualisatie en inventarisatie. Ook het Waalse décret relatif à la voirie communale gaat uit van een dergelijke (gefaseerde) actualisatie. Deze beslissingen en plannen vormen dan de basis voor de nieuwe digitale 'atlas des voiries communales', een gigantisch werk. Als tussenoplossing voorziet het Waalse decreet de mogelijkheid van een soort van 'reservatie van tracé' (une réserve viaire¹⁵) voor die gemeentewegen (vaak verdwenen buurtwegen) waarover men momenteel geen beslissing kan of durft te nemen. Hiervoor zijn in het decreet volgende cumulatieve voorwaarden ingeschreven:

- de weg is momenteel in onbruik geraakt;
- er is geen actueel belang of meerwaarde voor een heropening van de weg;
- het tracé kan wel een mogelijkheid voor gebruik in de toekomst bezitten.

Voor het nieuwe decreet Gemeentewegen opteren wij daarom voor een andere benadering, deels omdat dit een enorme planlast zou betekenen voor de lokale besturen. Bovendien bestaat het gevaar dat op die manier heel wat verdwenen buurtwegen zullen worden afgeschaft of dat bepaalde wegen impliciet verdwijnen doordat men ze niet opneemt of vergeet op te nemen binnen de overgangperiode.

¹⁵ Décret relatif à la voirie communale, artikel 54.

Er komt dus geen (verplichte) inventarisatie van alle gemeentewegen. De gemeenten kunnen uiteraard een (digitaal) plan opmaken van wegen of trage wegen als onderdeel van het gemeentelijk beleidsplan en actieplan (zie V. Visievorming). Dit plan vormt echter geen enkele juridische basis maar is eerder een streefplan, een gewenste toestand voor een netwerk van lokale (trage) wegen.

Er komt dus ook geen actualisatie of aanvulling op de Atlas der Buurtwegen, geen nieuw allesomvattend juridisch kader of plan. Alle bestaande administratieve beslissingen en plannen (BPA, RUP, verkaveling, rooilijnplan, atlas enzovoort) en gerechtelijke uitspraken over gemeentewegen blijven dus onverminderd van toepassing. Dit betekent dus ook dat verdwenen buurtwegen (die enkel nog 'in de rechte' bestaan) juridisch blijven bestaan, tot zij door een beslissing (zie VI, 3.2. en VI, 3.3.) worden gewijzigd of afgeschaft. Dit sluit aan bij de keuze om de verdwijnende verjaring te schrappen (zie VI, 3.1.). Om diezelfde redenen wordt ook geen 'réserve viaire' voorzien, gezien dit enkel noodzakelijk is indien men een volledige nieuwe atlas van gemeentewegen wenst.

Kortom, de juridische toestand blijft gelijk, tot een beslissing wordt genomen tot verplaatsing of opheffing in uitvoering van de nieuwe procedureregels van het nieuwe decreet Gemeentewegen (zie VI).

Er wordt in het nieuwe decreet dus geen omvattende, juridische atlas opgemaakt. In de plaats komt een digitaal register van gemeentewegen. Dit register vormt een gemeentelijk gegevensbestand en bevat alle administratieve en gerechtelijke beslissingen ten aanzien van gemeentewegen, inclusief de bijhorende plannen. Gelet op de verschillende procedures op basis waarvan een weg kan worden gecreëerd, gewijzigd of opgeheven, zullen hierin zowel (verwijzingen naar) BPA, RUP, verkaveling en rooilijnplannen worden opgenomen. Dit register dient ter inzage te zijn van het publiek.

De individuele plannen, horende bij de beslissingen, zullen ook worden toegevoegd aan het gemeentelijke plannenregister (artikel 5.1.1, VCRO). Ook de reeds geleverde inspanningen op provinciaal vlak (wat betreft de digitalisering van de Atlas der Buurtwegen) kunnen geïntegreerd worden voor zover dit op een uniforme manier gebeurt voor heel Vlaanderen.

Er zal worden onderzocht op welke manier deze gegevens als authentieke gegevensbron kunnen worden erkend in het kader van het GDI-decreet¹⁶. Op vraag van de stuurgroep GDI-Vlaanderen wordt momenteel ook gewerkt aan een middenschallig digitaal wegenbestand: het wegenregister. Dit digitale wegenregister zal alle wegen in Vlaanderen bevatten die beheerd worden door het gewest, de provincies, de gemeenten of andere instanties en die openbaar toegankelijk zijn. Het wegenregister werd op 21 mei 2014 toegevoegd aan de geografische gegevensbronnen die vallen onder het GDI-decreet en zal later worden erkend als authentieke gegevensbron¹⁷.

VIII. Beheersaspecten en handhaving

De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van een gemeenteweg ligt bij de gemeente als beheerder, die ook de kosten voor de verbeteringswerken draagt. Dit betekent dat de gemeente de wegen en de paden in staat van goede bruikbaarheid moet houden. Gemeenten kunnen met andere overheden een beheersovereenkomst sluiten om het onderhoud over te dragen.

¹⁶ Decreet van 20 februari 2009 over de Geografische Data-infrastructuur Vlaanderen.

¹⁷ *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2015-16, nr. 11 aan minister Weyts.

Gemeenten kunnen ook met eigenaars en gebruikers van private gronden waarover een lokale weg loopt, een beheersovereenkomst sluiten. Die beheersovereenkomst kan voorzien in een vergoeding voor de kosten die gemaakt worden op het vlak van het beheer, de herwaardering of het onderhoud van de weg.

Daarnaast zal het nieuwe decreet Gemeentewegen ook regels en instrumenten bevatten voor:

- het vastleggen van contractuele wegen (zie VI, 5.2.);
- de herwaardering of heropening van verdwenen wegen, al dan niet op privaat initiatief (zie VI, 5.2.).

Modernisering van het handhavingsapparaat moet het sluitstuk vormen van de vernieuwde regelgeving. Er komt een unieke regeling voor het opstellen van (politie-)verordeningen voor alle gemeentewegen.

De problematiek van handhaving van publieke doorgang ligt vooral bij de historische en inmiddels verdwenen voetwegen, vooral in het landelijke gebied. De huidige handhavingsmogelijkheden uit de Buurtwegenwet van 1841 schieten tekort. Als buurtwegen van de ene op de andere dag onrechtmatig worden afgesloten, kunnen gemeentebesturen op vandaag vaak pas na rechterlijke procedures obstakels verwijderen en de weg terug openstellen. Het nieuwe decreet moet de gemeenten een duidelijk mandaat geven om op te treden tegen het innemen van (trage) wegen. Gelet op het algemeen belang, alsook de landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische en toeristische waarde van (trage) verbindingen, moeten dwingende en eenvoudige procedures en instrumenten voorzien worden om situaties op het terrein, waarbij het openbare karakter van lokale wegen wordt gehinderd, op te lossen. Pistes daarvoor zijn administratieve handhaving (bijvoorbeeld administratieve boetes), dwingende maatregelen en ambtshalve optreden.

Lies JANS
Dirk DE KORT
Gwendolyn RUTTEN
Wilfried VANDAELE
Lode CEYSSENS
Bert MAERTENS