KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 december 1996 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vaststelling van een algemene bouwverordening inzake wegen voor voetgangersverkeer", heeft op 6 maart 1997 het volgend advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe algemene voorschriften op te leggen die moeten worden nageleefd bij de aanleg of de aanpassing van wegen voor voetgangersverkeer, gelegen "in de woongebieden zoals aangegeven op het gewestplan".

Blijkens de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering heeft de bouwverordening in ontwerp als belangrijkste doelstelling "het waarborgen van de veiligheid, de toegankelijkheid, het comfort, de continuïteit van de loopweg en een aangenaam verblijfsklimaat inzake de voetpaden, ook voor minder mobiele voetgangers".

2. Het ontwerp zoekt zijn rechtsgrond in wat tot voor kort artikel 59, eerste lid, 2°, van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedebouw was, doch dat nu artikel 58, eerste lid, 2°, geworden is van het "decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996" (1). Luidens deze bepaling kan de Vlaamse regering een of meer algemene bouwverordeningen vaststellen, die alle nodige voorschriften bevatten om te voorzien in "de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid, van de wegen, hun toegangen en hun omgeving". Die verordeningen kunnen, krachtens het tweede en het derde lid

(1) Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 15 maart 1997.

van voornoemd artikel 58 betrekking hebben "op de bouwwerken en installaties boven en onder de grond, op de uithangborden en de reclame-inrichtingen, de antennes, de leidingen, de afsluitingen, de opslagplaatsen, de beplanting, de wijziging van de topografie van de bodem, en de inrichting van ruimten ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg", doch zij mogen niet afwijken van de voorschriften die terzake verplichtingen opleggen krachtens wetten en algemene verordeningen inzake de grote wegen.

3. Hoewel de wetgever, toen hij bij de wet van 22 december 1970 de tekst aannam van wat nu artikel 58 van het voormeld decreet gecoördineerd op 22 oktober 1996 vormt - formele wijzigingen verband houdend met de coördinatie niet te na gesproken - blijkbaar vooral "gebouwen" in de strikte betekenis van het woord op het oog had, zou die bepaling ook kunnen worden opgevat als betrekking hebbend op werken uitgevoerd aan de openbare wegen. Hiervoor kan worden verwezen zowel naar de parlementaire voorbereiding van de voornoemde wet van 22 december 1970 (1), als naar de doelstellingen geformuleerd in het eerste lid, 2°, gecombineerd met het toepassingsgebied zoals omschreven in het tweede lid. De voornoemde doelstellingen zijn o.m. de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen. Het toepassingsgebied omvat de bouwwerken en installaties boven en onder de grond, de leidingen, de beplanting, de

---

(1) Memorie van toelichting, Doc. Senaat, 1968-70, nr. 559, pp. 44-45.

inrichtingen van ruimten ten behoeve van het verkeer. Dat alles kan ook worden betrokken op de openbare wegen.

4. Evenwel moet er de aandacht op worden gevestigd dat, zo weliswaar artikel 58 voornoemd alle wegen viseert, waaronder ook de waterwegen en de spoorwegen, het niet de bedoeling kan zijn af te wijken van speciale regelingen welke op dat stuk bestaan, zoals wordt gepreciseerd in het derde lid (1) van dat artikel.

De spoorwegen vormen een aparte categorie van grote wegen en zijn in dat opzicht onderworpen aan aparte wettelijke regelingen, inzonderheid de wet van 25 juli 1891 "revisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer". Het juridisch stelsel van de spoorwegen, beheerd door de NMBS behoort, luidens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, niet tot de bevoegdheid van de gewesten. De perrons in de stations en opstapplaatsen zijn aanhorigheden van de spoorweg (2).

---

(1) Zie memorie van toelichting, ibidem.

(2) Het is overigens zeer de vraag of die perrons kunnen worden beschouwd als "wegen voor voetgangersverkeer" zoals de andere gedeelten van het openbaar domein opgesomd in artikel 2 van het ontwerp : zij dienen immers niet om zich te voet van de ene plaats naar de andere te begeven doch om, binnen de aanhorigheden van de spoorweg, op een veilige en gemakkelijke wijze in en uit de treinen te stappen.

Doordat het ontworpen besluit het gemak en de veiligheid van het voetgangersverkeer beoogt, moet dan ook de aandacht worden gevestigd op artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 tot uitvoering van de richtlijn (91/440/EEG) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (1), luidens hetwelk de beheerder van de spoorweginfrastructuur de normen en voorschriften vaststelt inzake de veiligheid van de spoorweginfrastructuur en haar gebruik. Door de hoogte van de perrons in de spoorwegstations van de NMBS te willen vaststellen, maakt de Vlaamse regering het de beheerder van de spoorweginfrastructuur onmogelijk die bevoegdheid uit te oefenen. Niet alleen begeeft zij zich daardoor op het terrein van de federale overheid, maar meer algemeen kan de betrokken bepaling ook worden beschouwd als een wet of algemene verordening inzake de grote wegen en de op grond daarvan uit te vaardigen "normen en voorschriften" als "voorschriften die ter zake verplichtingen opleggen" in de zin van artikel 58, derde lid van het voornoemd decreet.

Om die redenen kan artikel 7 van het ontwerp geen rechtsgrond vinden in artikel 58 van het vermelde decreet.

---

(1) Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 6 maart 1997.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De eerste aanhefverwijzing dient te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 58 van het hiervoren vermelde gecoördineerd decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

2. De consideransen welke het tweede en derde lid van de aanhef vormen kunnen worden weggelaten.

Artikel 1

Luidens artikel 58, laatste lid, van voormeld decreet, zijn de algemene bouwverordeningen, bedoeld in dat artikel, van toepassing op het gehele Vlaamse Gewest, op de gebiedsdelen en met name op de agglomeraties die zij aanwijzen en waarvan zij de grenzen bepalen, of op de categorieën van gemeenten die zij aanwijzen.

Artikel 1 van het ontwerp regelt het toepassingsgebied van de ontworpen bouwverordening middels een verwijzing naar een bepaald bestemmingsgebied - met name woongebied - dat is aangegeven op het gewestplan. Dergelijke omschrijving van het toepassingsgebied kan tot interpretatieproblemen leiden. Zo kan men zich afvragen of de ontworpen voorschriften ook van toepassing zijn op een gebied dat volgens het gewestplan de bestemming woongebied

heeft, doch waar een bijzonder plan van aanleg dat gebied, of een deel ervan, een andere bestemming dan woongebied toekent (1); strikt genomen zal de ontworpen bouwverordening niet van toepassing zijn wanneer een gebied volgens het gewestplan is aangewezen als bijvoorbeeld landbouwgebied, en dat gebied naderhand door een bijzonder plan van aanleg, geheel of gedeeltelijk, tot woongebied wordt bestemd (2).

Rekening houdend met de hiervoren aangestipte mogelijke interpretatieproblemen, verdient het aanbeveling om artikel 1 van het ontwerp te herwerken. Daarbij zou kunnen worden overwogen om het toepassingsgebied meer direct te omschrijven aan de hand van de geografische aanduiding van gebiedsdelen waar veel voetgangersverkeer plaatsheeft.

Artikel 2

1. Artikel 2 van het ontwerp omschrijft een weg voor voetgangersverkeer als "elk gedeelte van het openbaar domein dat hoofdzakelijk gebruikt wordt voor voetgangersverkeer - waaronder ook rolstoelgebruikers - (...)".

---

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar zal in dergelijk geval de algemene bouwverordening niet van toepassing zijn.

(2) Hierop zou de bouwverordening van toepassing moeten zijn, volgens de gemachtigde ambtenaar.

Sommige voetpaden zijn echter aangelegd op grond van aangelanden. Deze blijven eigenaar van de aardebaan, maar het "trottoir" heeft een openbare bestemming (1). Dergelijke voetpaden behoren derhalve niet tot het openbaar domein (2), doch wel tot de openbare weg (3). Indien het de bedoeling is de voorschriften van de ontworpen bouwverordening ook op die voetpaden van toepassing te verklaren moet het ontwerp op dat punt worden aangepast.

2. In beginsel hoort een opsomming bij wijze van voorbeeld niet thuis in een normatieve tekst. Het zinsdeel dat aanvangt met de woorden "zoals trottoirs, ..." dient dan ook te worden weggelaten. Indien de stellers van het ontwerp het niettemin nuttig achten de in artikel 2 van het ontwerp gegeven definitie nog nader toe te lichten aan de hand van voorbeelden, doen zij dat beter in een verslag aan de regering.

---

(1) Wastiels, F., Administratief Goederenrecht, Gent, Story-Scientia, 1983, nr. 205 ; de overheid heeft dientengevolge het recht er allerlei leidingen te plaatsen - ook telefooncabines en krantenhuisjes - en de verplichting om toezicht erop uit te oefenen.

(2) Zie in die zin Wastiels, F., o.c., nr. 265 met verwijzing naar rechtsleer. Deze auteur stipt aan dat sommige buurtwegen en gemeentewegen, waarvan de aardebaan nog aan particulieren toebehoort, wel het statuut van een openbare weg hebben, maar niet worden gerekend tot het openbaar domein.

(3) Openbare weg in de zin van de bouwwetgeving of van het recht met betrekking tot het beheer van de wegen; rijwielpaden en voetpaden worden geacht te behoren tot de openbare weg : Wastiels, F., o.c., nr. 183.

Artikel 5

Deze bepaling laat toe een erfdienstbaarheid van algemeen nut te vestigen. Erfdienstbaarheden van algemeen nut kunnen echter slechts worden gevestigd door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie (1). Artikel 58, eerste lid, 2°, van het voornoemde decreet bevat terzake echter geen voldoende machtiging voor het bepaalde in artikel 5 van het ontwerp (2); derhalve moet deze bepaling uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 7

Overeenkomstig hetgeen hiervoren is gezegd aangaande de strekking en rechtsgrond van het ontwerp, dient dit artikel te worden weggelaten.

---

(1) Zie in die zin A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme en J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, nr. 300.

(2) Artikel 58, eerste lid, 3°, van het decreet, biedt deze mogelijkheid enkel met het oog op de aanleg van de in die bepaling opgesomde nutsvoorzieningen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE