

INFRASTRUCTUUR EN RUIMTELIJK BELEID IN BELGIE

drs. F.H.J. Duenk



INFRASTRUCTUUR,
TRANSPORT EN LOGISTIEK

7



1842022

**INFRASTRUCTUUR EN RUIMTELIJK BELEID
IN BELGIE**

22644012



Bibliotheek TU Delft



C 1870641



Kerngroep Infrastructuur, Transport & Logistiek:

- Vrije Universiteit Amsterdam, Vakgroep Ruimtelijke Economie,
De Boelenlaan 1105, 1081 HV Amsterdam.
- Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB),
Technische Universiteit Delft,
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft.

INFRASTRUCTUUR EN RUIMTELIJK BELEID IN BELGIE

drs. F.H.J. Duenk

Delftse Universitaire Pers, 1991

De serie Infrastructuur, Transport & Logistiek wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
tel. (015) 783254

in opdracht van
OTB Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde
Thijsseweg 11
2629 JA Delft

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Duenk, F.H.J.

Infrastructuur en ruimtelijk beleid in België / F.H.J. Duenk. - Delft: Delftse Universitaire Pers. - I11. - (Infrastructuur, transport & logistiek, ISSN 0924-8609-; 7) Studie uitgevoerd in het kader van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde, TU Delft.

- Met ;lit. opg.

ISBN 90-6275-648-4

SISO eu-belg 719.13 UDC [351.81:[911.373.7+711]](493)

NUGI 655

Trefw.: infrastructuur; België / ruimtelijke ordening; België.

Copyright 1991 by Delft University Press, Delft, The Netherlands

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher:
Delft University Press

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN AFBEELDINGEN

VOORWOORD

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	1
1 DE BELGISCHE STAAT	5
1.1 Inleiding	5
1.2 De staatsvorm	5
1.3 Territoriale wateren	6
1.3.1 Territoriale indeling	6
1.3.2 Bestuurlijke indeling	7
1.4 Bevoegdheden van de staat, de gewesten en de gemeenschappen ..	8
1.4.1 Legislatieve en uitvoerende bevoegdheden	8
1.4.2 Bevoegdheidsterreinen	10
1.4.3 Financiële bevoegdheden	12
1.5 Arbitrage bij bestuurlijke conflicten	12
2 RUIMTELIJKE ORDENING IN BELGIE	15
2.1 Inleiding	15
2.2 De juridische grondslag van de ruimtelijke ordening	15
2.3 Ruimtelijke planvormen	17
2.3.1 Gewestplannen	18
Aard van de plannen	18
De herzieningsprocedure van gewestplannen	20
2.3.2 Gemeentelijke plannen	22
Aard van de plannen	22
De totstandkomingsprocedures van Algemene en Bijzondere Plannen van Aanleg	25
2.4 De bouwvergunning	28
2.4.1 Vergunningplichtige activiteiten	28
2.4.2 De procedure tot verlening van een bouwvergunning	28

2.4.3	Toetsing van aanvragen van bouwvergunningen aan gewestplannen en/of Algemene of Bijzondere Plannen van Aanleg .	31
3	MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Milieu-effectrapportage in Vlaanderen	33
3.2.1	Algemeen	33
3.2.2	De procedure voor milieu-effectrapportage	36
3.3	Milieu-effectrapportage in Wallonië	38
4	SECTORALE REGELGEVING MET BETREKKING TOT LIJNINFRASTRUCTUUR IN BELGIE	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Autowegen	41
4.2.1	Wegenindeling	41
4.2.2	Wetgeving inzake autosnelwegen	42
	Planologische regelgeving	42
	Onteigening ten behoeve van wegeaanleg	43
4.3	Spoorwegen	45
4.3.1	Exploitatie	45
4.3.2	De bestuurlijke problematiek inzake de aanleg van een hogesnelheidsspoorlijn	46
	Algemeen	46
	Procedurale aspecten van de aanleg van een hogesnelheidsspoorlijn	47
5	DE PROCEDURES VOOR EN DE WERKWIJZEN BIJ DE PLANNING EN REALISATIE VAN AUTOSNELWEGEN	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Fasen voorafgaand aan de realisatie van een autosnelweg	51
5.2.1	Het initiatief tot aanleg van een autosnelweg	51
5.2.2	Ontwerp van een wegtracé en afstemming met concurrerende belangen	52
5.2.3	Besluit tot goedkeuring van een wegtracé en tot daadwerkelijke realisatie daarvan	52
5.2.4	Milieu-effectrapportage	53
5.2.5	Herziening van gewestplannen of Bijzondere Plannen van Aanleg .	53
5.2.6	De aanvraag van bouwvergunningen	54
5.2.7	De realisatie van autosnelwegen	54
5.3	De betrokken overheden en hun bevoegdheden	54
5.4	De betrokkenheid van niet-overheidsactoren	60
5.4.1	Inspraak- en adviesmogelijkheden	61
5.4.2	Rechtsbescherming	63

6 DE PROCEDURES VOOR EN DE WERKWIJZEN BIJ DE PLANNING EN REALISATIE VAN SPOORWEGEN	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Fasen voorafgaand aan de realisatie van spoorwegen	67
6.2.1 Het initiatief tot aanleg van een spoorweg	67
6.2.2 Ontwerp van een spoortracé, afstemming met concurrerende belangen en de bepaling van acceptabele tracé-alternatieven	67
6.2.3 Milieu-effectrapportage	68
6.2.4 Het Vlaamse procedurele traject	69
Aanvraag van bouwvergunningen en bestuurlijke stellingname	69
Wijziging gewestplannen	69
6.2.5 Het Waalse procedurele traject	69
6.2.6 Besluit tot daadwerkelijke realisatie van een spoortracé	72
6.3 De betrokken overheden en hun bevoegdheden	72
6.4 De betrokkenheid van niet-overheidsactoren	74
6.4.1 Inspraak- en adviesmogelijkheden	74
6.4.2 Rechtsbescherming	75
7 DE SECTORALE EN FACETMATIGE REGELGEVING INZAKE DE BESLUITVORMING OMTRENT LIJNINFRASTRUCTUUR IN NEDERLAND	77
7.1 Inleiding	77
7.2 De besluitvorming omtrent ruimtelijk relevante projecten	77
7.3 Milieu-effectrapportage en Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure	79
7.3.1 De procedure inzake milieu-effectrapportage	79
7.3.2 De Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure	81
7.4 De bestemmingsplanprocedure en de verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen	82
7.4.1 De bestemmingsplanprocedure	82
7.4.2 De verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen	82
7.5 Het besluitvormingstraject inzake lijninfrastructuur	85
7.6 Inspraak en rechtsbescherming met betrekking tot plannen voor lijn-infrastructuur	85
8 EEN CONCLUDERENDE VERGELIJKING TUSSEN DE BELGISCHE EN DE NEDERLANDSE REGELGEVING INZAKE DE BESLUITVORMING OMTRENT LIJNINFRASTRUCTUUR	89
8.1 Inleiding	89
8.2 Mate van formalisatie van procedures	90
8.3 Snelheid van procedures	91
8.4 Inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming voor particuliere burgers en instellingen	92

BIJLAGE 1	
Ontwerp-Richtnota en ontwerpbesluiten ter introductie van milieu-effectrapportage in Vlaanderen	95
BIJLAGE 2	
Lijst van gehanteerde begrippen	97
LITERATUURLIJST	99

LIJST VAN AFBEELDINGEN

Afb. 1	De wetgevende en de uitvoerende macht en hun bevoegdheden . . .	9
Afb. 2	De procedure tot herziening van een gewestplan	21
Afb. 3	De procedure voor de totstandkoming van een APA of een BPA . .	27
Afb. 4	De procedure tot verlening van een bouwvergunning aan particulieren en niet-overheidsinstanties	29
Afb. 5	De procedure tot verlening van een bouwvergunning op aanvraag van een overheidsinstelling	30
Afb. 6	De algemene procedure rond de milieu-effectrapportage in het Vlaamse gewest	37
Afb. 7	De fasering van de planning en realisatie van autosnelwegen	50
Afb. 8	De procedure van de verlening van bouwvergunningen ten behoefte van de aanleg van autosnelwegen in Vlaanderen	55
Afb. 9	Actoren en hun rol in de besluitvorming inzake wegeaanleg in Vlaanderen	58
Afb. 10	De fasering van de planning en realisatie van (hoge-snelheids)- spoorlijnen	66
Afb. 11	Actoren en hun rol in de besluitvorming inzake de aanleg van spoorwegen in Vlaanderen	70
Afb. 12	De mer-procedure bij besluiten niet op aanvraag	80
Afb. 13	De gekoppelde procedures van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de milieu-effectrapportage	83

Afb. 14	De bestemmingsplanprocedure	84
Afb. 15	Het besluitvormingstraject inzake lijninfrastructuur	86
Afb. 16	Vergelijking van formele inspraak- en beroepsmogelijkheden tussen de Belgische en de Nederlandse procedures	93

VOORWOORD

Het voor u liggende rapport bevat de resultaten van een studie naar de besluitvorming omtrent de realisatie van autosnelwegen en (hoge-snelheids-)spoorwegen in België. Deze besluitvorming wordt gezien in relatie tot het bestaande stelsel van de ruimtelijke ordening.

De studie is verricht gedurende het gehele jaar 1989, zij het dat er niet full-time aan is gewerkt. De meest recente gegevens die zijn gebruikt stammen uit november 1989. Gegevens van een latere datum zijn niet meer verwerkt.

De studie is uitgevoerd in het kader van het Onderzoekinstituut voor Technische Bestuurskunde, en opgezet en begeleid vanuit de sectie Recht en Bestuurskunde van de faculteit der Wijsbegeerte en Technische Maatschappijwetenschappen van de Technische Universiteit Delft. Binnen de sectie is de studie begeleid door een drietal personen, te weten prof. mr. J. Wessel, mr. dr. W. Wijting en mr. F.A.M. Hobma. De heer Wijting heeft daarbij, in het kader van de afstemming tussen de onderhavige studie en aanverwante onderzoeken, de rol van projectleider/coördinator vervuld. Vanuit het Onderzoekinstituut voor Technische Bestuurskunde is de studie begeleid door ir E. Kreutzberger, die ook bij de opzet was betrokken.

Ten behoeve van de rapportage zijn diverse concept-teksten kritisch onder de loep genomen door een aantal Belgische sectorale en ruimtelijke-ordenings-experts. Zij hebben naar aanleiding daarvan uiteenlopende correcties en suggesties ter verbetering van de rapportage ingebracht. Vanwege de meer of minder recente wijzigingen in het Belgische bestuurlijke bestel en de nog voortgaande ambtelijke en ministeriële herindelingen, is de bijdrage vanuit België zelf van grote waarde geweest. Als zodanig hebben de experts derhalve een belangrijke inbreng tijdens de opstelling van dit rapport gehad. Hiervoor bedank ik hen dan ook van harte. Het bovenstaande neemt uiteraard niet weg dat de schrijver dezes de eindverantwoordelijkheid voor de navolgende tekst draagt.

drs. F.H.J. Duenk



INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Met het oog op onder meer het open Europa dat in 1992 werkelijkheid zal moeten worden en de toenemende internationalisatie van economieën, staan zowel in economische, wetenschappelijke als bestuurlijke kringen diverse 'Europees getinte' onderwerpen volop in de belangstelling. In diverse beleidssectoren worden, zowel op nationaal als op Europees niveau, naarstig diverse onderzoeksactiviteiten ontplooid en plannen ontvouwd. Dit is met name het geval in de verkeers- en vervoerssector; alom wordt aan deze sector immers een belangrijke rol toebedacht bij de integratie van Europa.

In dit kader zijn recentelijk van diverse kanten initiatieven genomen tot de aanleg van nieuwe verkeersverbindingen. Zo zijn er onder meer in Zwitserland en Oostenrijk nieuwe plannen gelanceerd tot de realisatie van transalpine transportverbindingen, onderscheidt Frankrijk in zijn "Schéma directeur des autoroutes" van 1988, mede onder invloed van de constructie van de kanaaltunnel, een groot aantal nieuwe verbindingen en doet de Vereniging van Europese spoorwegmaatschappijen voorstellen voor de ontwikkeling van een Europees net van hoge-snelheids spoorlijnen. Dergelijke voorstellen gaan veelal vergezeld van een onderstreping van de urgentie van de realisatie ervan, alsmede van de oproep om de dalende trend in investeringen in de transportinfrastructuur te keren¹.

Als probleem voor een spoedige realisatie van nieuwe verbindingen wordt zowel op nationaal als op internationaal niveau, naast het gebrek aan beschikbare middelen, dikwijls gewezen op een gebrekkig gecoördineerde besluitvorming en langdurige planningsprocedures welke dienen te worden doorlopen².

¹ The Roundtable of European Industrialists, 1989, pp. 15 - 18.
European Conference of Ministers of Transport, 1987, p. 119.

² Voorlopige Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1989, p. 47.
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989, p. 6.
Community of European Railways, 1989, p. 27.
The Roundtable of European Industrialists, 1989, p. 22 - 23.

De hiervoor gesignaleerde problematiek vormt de aanleiding tot de opzet van een onderzoek naar de materie van de besluitvorming omtrent grensoverschrijdende autosnelwegen en spoorwegen. In dit rapport wordt van een gedeelte van dit onderzoek verslag gedaan.

Centraal in het hoofd-onderzoek staat het gegeven dat de besluitvorming inzake lijninfrastructuur in diverse landen het resultaat is van een complexe interactie tussen uiteenlopende betrokken partijen. De uitkomst van de besluitvorming is veelal niet slechts het resultaat van de activiteiten van en de afwegingen binnen de verantwoordelijke sectorale instanties, maar wordt dikwijls mede bepaald door economische, milieukundige en ruimtelijke - ordeningsoverwegingen, alsmede door de inbreng van particuliere instanties en/of belangengroeperingen en burgers. Op Europees niveau speelt daarenboven de vraag naar de functie welke de Europese Commissie en of andere Europese instellingen bij de planning en realisatie van lijninfrastructuur vervult cq vervullen.

Vormen de vele betrokken partijen een potentieel probleem, ook de diverse verschillende nationale plannings- en besluitvormingsprocedures vormen meermalen een niet onaanzienlijk obstakel op de weg naar de daadwerkelijke en vooral spoedige realisering van lijninfrastructuur. Bij deze procedures is te denken aan procedures in het kader van de desbetreffende sector zelf zoals bijvoorbeeld tracévaststellingsprocedures, aan ruimtelijke-ordeningsprocedures en aan procedures zoals de milieu-effectrapportage.

Om praktische redenen wordt naar alle waarschijnlijkheid het hoofd-onderzoek inzake de internationale besluitvormingsproblematiek beperkt tot een drietal landen, te weten Frankrijk, België en Nederland. Deze landen worden in verschillende onderzoeksstadia worden behandeld. Deze selectie is gebaseerd op de verwachting dat de realisatie van de kanaaltunnel een verschuiving in noord - zuid gerichte transportstromen te weeg zal kunnen brengen, hetgeen kan resulteren in de noodzaak tot aanleg van nieuwe infrastructuur van Nederland via België naar Frankrijk. Daarenboven is de keuze van het drietal landen mede gebaseerd op de concretere plannen tot realisatie van een hoge-snelheidsspoorlijn Parijs - Brussel - Amsterdam. In latere onderzoeksstadia is een uitbreiding van het terrein van onderzoek met name in de richting van de Bondsrepubliek Duitsland denkbaar.

De doelstelling van het hoofd-onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de momenteel gehanteerde plannings- en besluitvormingsprocedures in de drie landen, de moeilijkheden die zich daarin voordoen, alsmede inzicht in realisatieproblemen welke zijn toe te schrijven aan het grensoverschrijdende karakter van de infrastructuur. Daarenboven dient te worden achterhaald welke rol de Europese Commissie en/of andere Europese instellingen bij de besluitvorming over internationale infrastructuur spelen. Het verkregen inzicht dient vervolgens te worden omgezet in aanbevelingen, gericht op het optimaliseren van de besluitvormingsprocessen.

Teneinde aan de doelstelling te kunnen voldoen zullen in het hoofd-onderzoek de volgende onderzoeksvragen dienen te worden beantwoord:

- Volgens welke wettelijke en niet-wettelijke procedures verloopt de besluitvorming over nationale en internationale verbindingen in Nederland, België en Frankrijk?
- Welke actoren zijn bij deze besluitvorming betrokken?
- Op welke wijze is de coördinatie tussen landen geregeld in het geval dat de realisatie van een grensoverschrijdende verbinding gewenst is?
- Welke is de betrokkenheid van de Europese Gemeenschap bij de bovenbedoelde besluitvorming?
- Welk beleid voeren de Europese Gemeenschap en/of andere Europese instellingen met betrekking tot internationale autosnelwegen en spoorwegen?
- Wordt dit beleid omgezet in concrete acties en zo ja, in welke vorm?

Naar aanleiding van de op deze onderzoeksvragen verkregen antwoorden dienen tenslotte de laatste twee onderzoeksvragen te worden beantwoord, luidende:

- Op welke wijze zouden de geconstateerde problemen kunnen worden opgelost?
- Welke functie kunnen de Europese Gemeenschap en/of andere Europese instellingen bij de oplossing van deze problemen vervullen?

Binnen het raamwerk van het bovenbeschreven onderzoek behandelt dit deelrapport uitsluitend het resultaat van de onderzoeksfase met betrekking tot de inventarisatie van plannings- en besluitvormingsprocedures inzake autosnelwegen en spoorwegen in België. Aandacht wordt geschonken aan de sectorale en relevante ruimtelijke-ordeningsprocedures, alsmede aan procedures in het kader van de milieu-effectrapportage. Tevens wordt vermeld welke actoren bij de diverse procedures worden betrokken en welke vorm deze betrokkenheid heeft. Het rapport wordt afgesloten met een korte vergelijking tussen de Belgische en de Nederlandse besluitvormingsprocedures inzake de realisatie van lijninfrastructuur.

Aangetekend dient te worden, dat de in België gehanteerde, en in dit rapport beschreven, procedures met betrekking tot de voorbereiding en realisatie van autosnelwegen en spoorlijnen dateren van dertig jaren geleden en meer (dit met name in het geval van spoorlijnen). De in die tijd ontworpen wettelijke procedures vertonen mede daardoor dusdanige kenmerken wat betreft inspraak en rechtsbescherming voor burgers en particuliere instellingen bij de voorbereidingen voor tracé's, dat deze in de huidige tijd nauwelijks toereikend zijn om aan de hedendaagse normen van 'correct' bestuur te kunnen voldoen. Dit, in samenhang met het accent dat deze studie juist op deze hoofd-infrastructuur legt, kan leiden tot een in enigermate vervormd beeld van het beleid inzake wegeaanleg, dat het Bestuur der Wegen - de instantie die in België verantwoordelijk is voor de planning en realisatie van wegen - voert inzake inspraak van burgers en

particuliere instellingen bij wegeaanleg.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport is echter de besluitvorming omtrent wegeaanleg, met name wat betreft regionale wegen en wegen binnen bebouwde kommen, danig gemoderniseerd en aan de eisen van deze tijd aangepast. Het beleid kent bijvoorbeeld betreffende de 'herinrichting van doortochten binnen bebouwde kommen' burgers en particuliere instellingen momenteel nadrukkelijk een inspraakmogelijkheid toe, die reeds in het sectorale besluitvormingspoor is opgenomen.

Het bovenvermelde neemt niet weg, dat de in dit rapport beschreven procedures niet in belang zijn verminderd. Deze procedures worden nog steeds gehanteerd bij de aanleg van autosnelwegen. Derhalve is kennis van de procedures van onverminderd belang indien de problematiek van grensoverschrijdende autosnelwegen wordt bestudeerd.

De resultaten van de inventarisatie die in dit rapport zijn beschreven, zijn gebaseerd op een literatuurstudie alsmede op een aantal gesprekken met functionarissen van de betrokken Belgische ministeries en met de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

DE BELGISCHE STAAT

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de bestuurlijke structuur van de staat België in het kort belicht. In paragraaf 1.2 wordt de staatsvorm onder de aandacht gebracht. De twee daarop volgende paragrafen behandelen de territoriale en de bestuurlijke indeling van het land alsmede de legislatieve bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen, de specifieke terreinen waarop deze bevoegdheden mogen worden uitgeoefend en de wijze waarop het beleid van de diverse besturen financieel onderbouwd kan worden. Het hoofdstuk wordt afgerond met een korte verhandeling over de wijze van arbitrage bij bestuurlijke conflicten tussen de hoogste bestuurslagen in de Belgische staat.

1.2 De staatsvorm

De staat België is een constitutionele monarchie met een parlementair democratisch stelsel volgens het tweekamersysteem. In het land draagt de regering of dragen afzonderlijke ministers de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en het bestuur van de staat. Het parlement oefent daarbij een controlerende functie uit. De koning heeft het recht het parlement te ontbinden en kan als Staatshoofd de door regering en parlement opgestelde wetten sanctioneren en afkondigen. In zijn rol van formele bekleeder van de uitvoerende macht heeft de koning de bevoegdheid regeringen te benoemen. De koning tenslotte is onschendbaar. Rechtshandelingen van hem krijgen uitsluitend door middel van ondertekening door één of meer ministers kracht van wet.

België kan in zijn tegenwoordige vorm geen eenheidsstaat worden genoemd. Sedert een drietal grondwetswijzigingen in 1970 - 1971, 1980 en 1988 zijn vergaande autonome bevoegdheden aan lagere overheden toebedeeld. Deze toedeling gaat zo ver, dat een aantal voorheen nationale taken aan de bevoegdheid van de centrale regering zijn onttrokken en vervolgens in handen van lagere overheden zijn gelegd.

De herstructurering van de Belgische staatsvorm wordt dikwijls gevangen in termen van decentralisatie, regionalisatie of federalisatie. België in zijn huidige gedaante is evenwel geen federatie in de gebruikelijke staatsrechtelijke leer. Zo is de rechtspraak nog steeds een nationale aangelegenheid. De herstructurering heeft er veeleer toe geleid dat de huidige staatsvorm een geheel eigen karakter vertoont (Prakke en Kortmann, 1988, p. 9).

1.3 Territoriale wateren

1.3.1 Territoriale indeling

Het Belgische grondgebied is op een aantal verschillende wijzen onderverdeeld. De grondwet maakt onderscheid in provincies, in agglomeraties of federaties van gemeenten (verder buiten beschouwing blijvend), in gemeenten, in taalgebieden en tenslotte in gewesten (Grondwet artt. 1, 3bis, 107quater, 108 en 108bis).

De negen provincies welke worden onderscheiden zijn West Vlaanderen, Oost Vlaanderen, Henegouwen, Antwerpen, Brabant, Limburg, Namen, Luxemburg en Luik. Daarnaast kent het land 589 gemeenten. De indeling in provincies en gemeenten dekt de gehele oppervlakte van het land.

In de Wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken zijn momenteel de grenzen van een viertal taalgebieden vastgelegd. Onder een taalgebied wordt daarbij verstaan een deel van het grondgebied waarbinnen de overheid uitsluitend de bij wet vermelde taal mag hanteren. De taalgebieden die België anno 1989 kent, zijn het Nederlandse, het Franse, het Duitse en het taalgebied "Brussel - Hoofdstad". Dit laatste taalgebied wordt in de grondwet als tweetalig aangeduid.

Het Nederlandse taalgebied omvat alle Nederlandstalige provincies alsmede de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven in de provincie Brabant. In het Franse taalgebied zijn begrepen de Franstalige provincies en het arrondissement Nijvel in Waals Brabant. Het deel van de provincie Luik waar de Duitse taal gebezigd wordt, is aangewezen als apart Duits taalgebied. Tenslotte onderscheidt de wet het tweetalige gebied "Brussel - Hoofdstad". In dit taalgebied zijn de Nederlandse en de Franse taal wettelijk op voet van gelijkheid gesteld; beide dienen door de overheden gelijkkelijk te worden gehanteerd.

De grondwetwijziging van 1970 introduceert een nieuwe territoriale indeling van het Belgische grondgebied, de indeling in Gewesten. De drie Gewesten die worden onderkend zijn het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Gewest (Grondwet artikel 107quater). Deze indeling³ sluit wat betreft het Vlaamse en het Brusselse Gewest aan bij de indeling in taalgebieden; het grondgebied van het Vlaamse Gewest komt overeen met dat van het Nederlandse taalgebied, dat van het Brusselse Gewest met het taalgebied "Brussel - Hoofdstad". Het Waalse

³ De samenstelling van de drie gewesten is vastgelegd in de Wet tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet van 1 augustus 1974 (Belgisch Staatsblad 22 augustus, 1974).

Gewest omvat evenwel naast het Waalse taalgebied ook het Duitse taalgebied, zodat het Gewest de provincies Henegouwen, Namen, Luxemburg en Luik alsmede het Waalse deel van Brabant omvat (Prakke en Kortmann, 1988, p. 1, 2).

1.3.2 Bestuurlijke indeling

Indien de indeling in agglomeraties van gemeenten buiten beschouwing wordt gelaten, is België op vijf verschillende wijzen territoriaal verdeeld. Binnen alle territoria, met uitzondering van de taalgebieden, is een specifieke bestuurslaag actief.

Aan het hoofd van de Staat staat de koning die samen met de nationale regering de uitvoerende macht vertegenwoordigt. De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Kamer en de Senaat, tezamen het nationale parlement vormend.

De taalgebieden zijn geen aanleiding tot het bestaan van specifieke bestuursorganen. Deze territoria zijn evenwel in combinatie met taalgebruik en cultuur van de bevolking de grondslag voor het onderkennen van de zogenaamde gemeenschappen (Prakke en Kortmann, 1988, p. 5). De Grondwet onderscheidt drie gemeenschappen, te weten de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige gemeenschap⁴ (Grondwet artikel 3ter). Binnen de gemeenschappen berust de uitvoerende macht bij de gemeenschapsexecutieven. De wetgevende macht binnen de gemeenschappen berust in handen van gemeenschapsraden.

Het tweetalige administratieve arrondissement "Brussel - Hoofdstad" valt buiten de indeling in gemeenschappen. De Franstaligen uit Brussel vallen onder de Franse gemeenschap, de Nederlandstaligen onder de Vlaamse gemeenschap.

Ook in de Gewesten berust de uitvoerende macht bij executieven, namelijk de Gewestexecutieven. Voor het Waalse Gewest en het Gewest Brussel is een afzonderlijke Gewestexecutieve ingesteld. In het Vlaamse Gewest is deze executieve dezelfde als de gemeenschapsexecutieve. De wetgevende bevoegdheden binnen de Gewesten liggen wat betreft het Vlaamse en het Waalse Gewest bij Gewestraden, met dien verstande dat voor Vlaanderen de gemeenschapsraad weer dezelfde is als de Gewestraad (Prakke en Kortmann, 1988, p. 10). In het Brusselse gewest is tot medio 1989 de wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen van kracht geweest⁵. In het gewest werd de wetgevende macht uitgeoefend door de Nationale Kamer en de Senaat. De uitvoerende macht was in handen van de Koning en een Brussels minister-commissie. In 1989 is zowel een Brusselse Gewestraad als een -executieve

⁴ Een exacte omschrijving van de betekenis van het begrip "Gemeenschap" wordt evenwel noch in de Belgische Grondwet noch in een andere wet gegeven.

⁵ Zie artikel 1 van de "Wet houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, gewijzigd bij wet van 19 juli 1977" van 5 juli 1979, Belgisch Staatsblad, 10 juli 1979.

geïnstalleerd. Het Brusselse Gewest beslist nu zelfstandig over gewestelijke materies.

De bovenstaande schets van de bestuurlijke indeling op Staats-, Gemeenschaps- en Gewestelijk niveau wordt in afbeelding 1 schematisch weergegeven. Tevens wordt in de afbeelding de bevoegdhedenverdeling aan de orde gesteld. Naar voren komt dat tussen de Gemeenschappen en de Gewesten een inhoudelijk verschil in toegekende bevoegdheden bestaat. De gemeenschappen hebben nadrukkelijk een personalistische strekking, de Gewesten een territoriale (Ysebaert, 1989, p. 15). Dit gegeven heeft zijn uitwerking in de specifieke bevoegdheden welke de besturen van Gewesten en Gemeenschappen inzake gewestelijke en gemeenschapsmateries mogen uitoefenen. Hierover wordt in de volgende paragraaf nader bericht.

In de provincies is de uitvoerende macht betreffende provinciale kwesties in handen van de Gouverneur en de Bestendige Deputatie. De Gouverneur treedt op als vertegenwoordiger van de koning. De Bestendige Deputatie vormt het dagelijks bestuur. De controlerende bevoegdheid - benoeming van provinciale senatoren, beslissingen inzake provinciaal belang - ligt bij de Provincieraad.

Het bestuur van Gemeenten tenslotte is een taak van het College van Burge-meester en Schepenen. In hun taak worden zij bijgestaan door een controlerende Gemeenteraad. Voor een meer gedetailleerd overzicht van instellingen wordt verwezen naar bijlage 2.

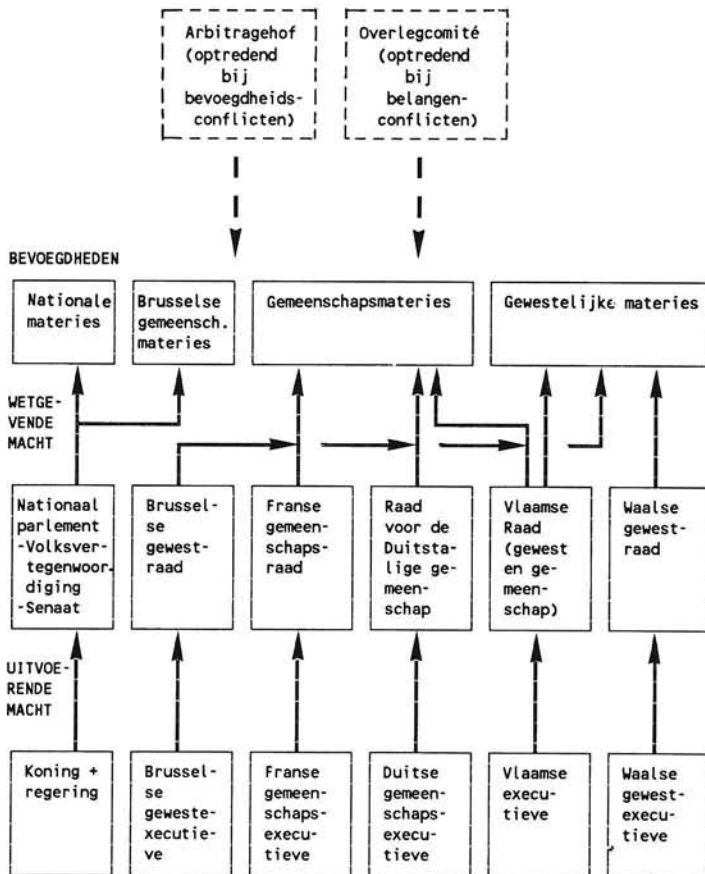
1.4 Bevoegdheden van de staat, de gewesten en de gemeenschappen

In de vorige paragrafen is de bevoegdhedenverdeling tussen Staat, Gewest en Gemeenschap en de overheveling van nationale bevoegdheden naar de beide lagere bestuursniveaus aangestipt. Binnen het kader van deze studie is een uitputtende behandeling van dit onderwerp niet zinvol. Derhalve wordt volstaan met een beknopte indicatie van oorsprong van de wetgevende bevoegdheden. Daarnaast wordt in het kort aangegeven voor welke sectoren en materies de verscheidene bestuurslagen hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar de voor deze studie relevante sectoren van de wegen- en spoorwegaanleg en naar de ruimtelijke ordening.

1.4.1 Legislatieve en uitvoerende bevoegdheden

De gemeenschapsmacht en de gewestelijke macht berusten op de artikelen 26bis, 59bis, 59ter, 107quater en 108ter van de Belgische Grondwet. In de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1980) staan in de artikelen 17 tot en met 23 algemene bepalingen ten aanzien van de "machten".

Afb. 1 De wetgevende en de uitvoerende macht en hun bevoegdheden



Bron: Gebaseerd op Ysebaert en Asselberghs, 1989, p. 23

* De executieven worden door de diverse Raden uit eigen midden gekozen.

Wordt de legislatieve macht op nationaal niveau uitgeoefend door middel van wetten (naast Koninklijke en Ministeriële Besluiten), uitgevaardigd door Koning en regering onder controle van het nationale parlement, de gemeenschaps- en gewestelijke machten worden uitgeoefend via decreten of ordonnanties.

De decreterende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de diverse raden en de executieven. Zowel de executieven als leden van de raden hebben hierbij het recht van initiatief. De 'decreterende' macht strekt zich uit over dié bevoegdheden, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, welke in de artikelen vier tot en met elf van de bijzondere wet

van 8 augustus 1980 staan vermeld⁶. Tussen nationale wet en gewestelijk of gemeenschapsdecreet bestaat geen hiërarchie.

Aan gemeenschappelijke of gewestelijke decreten wordt kracht van wet verleend. Decreten kunnen geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. In afbeelding 1 staan de diverse bestuursorganen die de wetgevende en de uitvoerende macht binnen de verschillende bestuurslagen uitoefenen, nog eens vermeld. Tot uitdrukking komt, dat de nationale uitvoerende macht bij regering en Koning ligt, en dat de uitvoerende macht op gemeenschaps- en gewestelijk niveau bij de verschillende executieven berust.

De bovenbeschreven omstandigheid, het ontbreken van een hiërarchisch onderscheid tussen nationale wet en gemeenschaps- of gewestelijk decreet, resulteert erin dat van een hiërarchisch onderscheid tussen de diverse territoriale machten geen sprake is. De nationale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen hebben exclusieve bevoegdheidsterreinen.

1.4.2 Bevoegdheidsterreinen

De bevoegdheidsterreinen zijn het meest recent vastgelegd in de in juli 1988 gewijzigde Grondwet en de in de vorige paragraaf vermelde bijzondere wet van 8 augustus 1988.

Afgezien van enkele specifiek benoemde uitzonderingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor

- culturele aangelegenheden,
- het onderwijs en
- persoonsgebonden aangelegenheden.

Ook nu weer specifieke uitzonderingen daargelaten, zijn de Gewesten bevoegd voor

- de ruimtelijke ordening,
- het leefmilieu,
- de landinrichting en het natuurbehoud,
- de volkshuisvesting,
- het waterbeleid,
- de economie,
- het energiebeleid,
- de lagere bestuursorganen,
- het tewerkstellingsbeleid alsmede tenslotte

⁶ In de Wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1988 (Belgisch Staatsblad, 13 augustus 1988) worden deze bevoegdheden gewijzigd.

- de openbare werken - waaronder de wegen en hun aanhorigheden⁷ (wet van 8 augustus 1988, artikel 4, paragraaf 11) - en vervoer (Ysebaert, 1989, pp. 110 - 119).

Zowel de ruimtelijke ordening als "wegen en hun aanhorigheden" vallen in de gewestelijke bevoegdheidsfeer. Wat betreft "de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegennet" stelt artikel 4, paragraaf 15 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 evenwel, dat terzake overleg dient te worden gevoerd tussen de betrokken executieven en de betrokken nationale overheid. Artikel 14, paragraaf 2 vervolgt voorts dat de gewesten samenwerkingsaccorden dienen te sluiten voor onder meer de regeling van aangelegenheden die betrekking hebben op de vakken van wegen die de grenzen van een gewest overschrijden. Via deze bepalingen is een nationale en een (inter)gewestelijke inbreng in de besluitvorming inzake de aanleg en het beheer van autosnelwegen van de afzonderlijke gewesten gewaarborgd.

De nationale overheid, meer precies het Ministerie van Verkeerswezen, draagt wat betreft het weggebruik in het algemeen, de verantwoordelijkheid voor de inschrijving, de technische reglementering en de controle van voertuigen, voor de verlening van transportvergunningen en voor de verkeerswetgeving en verkeersveiligheid.

Spoorwegaangelegenheden, het derde aandachtspunt van deze studie, blijven een bevoegdheid van de nationale overheid. Het Ministerie van Verkeerswezen is inzake spoorwegen toezichthouder op de parastatale Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen. De Gewesten hebben wat betreft aangelegenheden inzake spoorwegen geen sectorale bevoegdheden (Ysebaert en Asselberghs, 1988, pp. 57, 242).

Wat betreft wegen en hun aanhorigheden liggen de bevoegdheden, zoals in het voorgaande bleek, grotendeels bij de Gewesten. In het Vlaamse Gewest is de Gemeenschapsminister van Openbare werken en Verkeer verantwoordelijk voor de wegen. In het Waalse Gewest is de Minister van Openbare Werken bevoegd voor wegen en aanverwante zaken.

De ruimtelijke ordening en zaken betreffende het milieu/de milieuhygiëne zijn zoals gezegd een verantwoordelijkheid van de Gewesten. In het Gewest Vlaanderen valt de ruimtelijke ordening onder de gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Het milieubeleid is in Vlaanderen de verantwoordelijkheid van de minister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting.

In het Gewest Wallonië wordt de ruimtelijke ordening verzorgd door de minister van de Ruimtelijke Ordening, het Onderzoek, de Technologieën en de

⁷ Tot in 1989 zijn er geen gewestelijke administraties voor openbare werken. De verantwoordelijke gewestministers maken gebruik van de diensten van de nationale administratie voor openbare werken. In deze situatie komt naar verwachting in het begin van 1990 verandering. Dan zal het nationale ambtelijke apparaat van openbare werken grotendeels worden verdeeld over de verschillende gewestelijke administraties.

Buitenlandse Betrekkingen voor het Waalse Gewest. Het milieubeleid in het Waalse Gewest is een verantwoordelijkheid van de Minister van de Landbouw, het Leefmilieu en de Huisvesting voor het Waalse Gewest⁸.

1.4.3 Financiële bevoegdheden

Met de toedeling van bevoegdheden in diverse beleidssectoren aan de gewestelijke en gemeenschapsexecutieven is ook de bevoegdheid inzake financiën en begroting in de handen van de executieven gelegd. Reeds in de "Wet tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet" van 1 augustus 1974 is een hoofdstuk "Financiën" opgenomen. Hierin wordt bepaald volgens welke formule een deel van de rijksbegroting wordt verdeeld, ter dekking van de uitgaven voor gewestelijk beleid. In de 'wijzigingswet' van 5 juli 1979⁹ artikel 8 worden vervolgens de bevoegdheden inzake budgettaire controle wat betreft gewestelijke en gemeenschapsmateries van de nationale ministers van financiën en van begroting overgeheveld naar de diverse executieven.

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bepaalt in artikel 74 dat financiën en begroting taken zijn die door de executieven dienen te worden uitgevoerd. In de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980 worden in de artikelen 1 tot en met 16 vervolgens bepalingen inzake de financiële middelen van de gewesten en de gemeenschappen vastgelegd. Naast een krediet uit de rijksbegroting, verdeeld volgens de formule uit de wet van 1974, kunnen de gewesten en de gemeenschappen hun uitgaven financieren door middel van

- eigen niet-fiscale middelen,
- gedeelten van de opbrengst van sommige bij de wet vastgelegde belastingen en heffingen,
- een eigen fiscaliteit
- leningen.

De aldus verkregen middelen mogen uitsluitend worden aangewend in dié sectoren waarvoor de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn.

1.5 Arbitrage bij bestuurlijke conflicten

De bestuurlijke herindeling van de Belgische staat en de spreiding van de verschillende bevoegdheden over de nieuw gevormde instellingen hebben de

⁸ De hier geschetste bevoegdhedenverdelingen geven een momentopname weer. In België worden de ministerportefeuilles samengesteld op basis van politieke prioriteiten van politieke partijen en ministers. Afhankelijk van verkiezingsuitslagen kunnen de samenstellingen van portefeuilles aan veranderingen onderhevig zijn.

⁹ Voluit "Wet houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, gewijzigd bij de wet van 19 juli 1977".

oprichting van een tweetal arbitrage-organen noodzakelijk gemaakt. Voor geschillen tussen de nationale overheid en gewesten en/of gemeenschappen en voor geschillen tussen gewesten en/of gemeenschappen onderling zijn een arbitragehof en een overlegcomité, het laatste bestaande uit leden van de nationale en de gewestelijke en gemeenschapsregeringen, in het leven geroepen. Het arbitragehof en het overlegcomité treden op in de gevallen van respectievelijk een bevoegdheidsconflict en een belangenconflict.

Een bevoegdheidsconflict betreft een geschil van mening omtrent de vraag of een overheid zich bij een specifieke beslissing wel of niet buiten zijn bevoegdheidsfeer begeeft. Ten behoeve van de oplossing van bevoegdheidsconflicten is in de Grondwet, artikel 107ter, een rechtsprekend orgaan, het arbitragehof in het leven geroepen. De werking en de bevoegdheden ervan zijn bij wet van 28-6-1983 (Belgisch Staatsblad 8-7-1983) nader geregeld. Het arbitragehof oefent een abstracte normencontrole, een toetsing aan wet- en regelgeving uit. Uitsluitend de handhaving en bescherming van bevoegdheden stelt het hof zich ten doel; bescherming van rechten en/of belangen van burgers is niet aan de orde. Het hof kan op vordering van de nationale ministerraad, de executieven en de voorzitters van de gemeenschaps- en gewestraden uitspraken ten aanzien van conflicten doen. Door middel van zijn uitspraken kan het hof wetten en decreten, welke niet conform de bevoegdhedenverdeling zijn, geheel of gedeeltelijk nietig verklaren. Beroep tegen de arresten van het arbitragehof is niet mogelijk (Prakke en Kortmann, 1988, pp. 46-48).

Als belangenconflict wordt gekenmerkt een geschil tussen nationale en/of gewestelijke/gemeenschaps deelregeringen, dat voorkomt uit wetten of decreten, beleidsmaatregelen of beleidsvoorstellen van een daartoe bevoegd orgaan of deelregering. In de wetgeving inzake de hervorming der instellingen is gepoogd belangentegenstellingen zoveel mogelijk te voorkomen door overleg- en informatieplicht tussen de (deel)regeringen in te stellen. Doen conflicten zich desondanks toch voor (tussen nationale en deelregering), dan bevat de wetgeving een richtlijn volgens welke tot een oplossing dient te worden gekomen. Deze oplossing dient te worden nagestreefd door het bereiken van een consensus (de procedure van consensus) in een speciaal daartoe opgericht overlegorgaan, het Overlegcomité - eventueel aangevuld met een advies van de kamer van volksvertegenwoordigers -. De inhoud van deze consensus is de bindende oplossing van het conflict.

In het comité hebben zowel Frans- als Nederlandstalige leden van nationale regering en van de executieven zitting. Voorzitter is de eerste minister. Zowel positieve als negatieve beleidsbeslissingen - het achterwege laten van een besluit - kunnen voor het overlegcomité aanleiding zijn in actie te komen (Prakke en Kortmann, 1988, pp. 46-47).



RUIMTELIJKE ORDENING IN BELGIË

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de essentie van het ruimtelijke-orderingssysteem in België verduidelijkt. Aandacht wordt hierbij geschonken aan de belangrijkste wetgeving en aan de diverse ruimtelijke planvormen en de bijbehorende opstellings- en/of herzieningsprocedures. Daarnaast worden de bouwvergunning, de procedure van de vergunningverlening en de criteria voor vergunningplichtige activiteiten verduidelijkt.

2.2 De juridische grondslag van de ruimtelijke ordening

In 1962 werden de ruimtelijke ordening en de stedenbouw in België aan een wettelijke regeling onderworpen. Op 29 maart van dit jaar kwam de "Wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw" tot stand (Belgisch Staatsblad van 12 april 1962). Sedert de totstandkoming is de wet diverse malen aan veranderingen onderworpen¹⁰.

De in hoofdstuk 1 beschreven bestuurlijke hervorming van de Belgische staat heeft wat betreft de ruimtelijke ordening (nog?) niet tot vergaande gevolgen geleid. De ruimtelijke ordening is slechts als exclusief beleidsterrein aan de daarvoor volledig bevoegde Gewesten toebedeeld. De nationale overheid heeft op dit terrein geen bevoegdheden meer, en is voor de realisatie van haar initiatieven op de medewerking van de verschillende executieven aangewezen.

Formeel gezien heeft de overdracht van de bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening wel geleid tot de situatie waarin er in de drie gewesten

¹⁰ De wet heet nu officieel "Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw gewijzigd bij de wetten van 22 april 1970, 22 december 1970, 25 juli 1974, 12 juli 1976, 28 juli 1976, 22 december 1977, 28 juni 1978, 10 augustus 1978" alsmede (in Vlaanderen) bij de decreten van 22 december 1982, 28 juni 1984 en 27 juni 1985. Hiernaar zal in het vervolg dan ook worden verwezen met de term "wet op de ruimtelijke ordening".

uiteenlopende wetten op de ruimtelijke ordening bestaan.

Deze drie wetten zijn:

- een decreet in het Gewest Wallonië; de Code Wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, van 14 mei 1984¹¹;
- de originele, ongewijzigde wet op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw uit 1962 in het Gewest Brussel - Hoofdstad en
- deze zelfde wet in een licht aangepaste vorm voor het Gewest Vlaanderen.

Inzake het planningssysteem en de diverse besluitvormingsprocedures kan worden vermeld dat de huidige situatie in de drie gewesten geen of slechts kleinere verschillen vertoont met de situatie van voor de toewijzing van bevoegdheden inzake de ruimtelijke ordening aan de Gewesten. Het planningssysteem is nog conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1962, met dien verstande dat, wat betreft de wetgeving in de gewesten Vlaanderen en Brussel, in de wet het begrip "De Koning" vervangen dient te worden door het begrip "Gewestelijke executieve" (Croonenberghs, 1987, p. 322). Wat betreft Wallonië is het vervangende begrip "Executif" reeds in de wetteksten zelf gehanteerd.

De navolgende, in dit boek opgenomen teksten zijn voornamelijk gebaseerd op de oorspronkelijke Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Stedenbouw, inclusief zijn vele wijzigingen, uit 1962, aangaande de Vlaamse en Brusselse situatie, alsmede op overige teksten, Koninklijke Besluiten, Ministeriële Besluiten en resultaten van interviews met experts. Waar de Waalse situatie afwijkt van de situatie in de twee andere gewesten, wordt dit apart vermeld.

Het planningssysteem wordt door het navolgende gekenmerkt. Enerzijds wordt het huidige en toekomstige gebruik van gronden door middel van verschillende planvormen vastgelegd, anderzijds kan handhaving van de bestaande, of realisatie van de gewenste toestand worden afgedwongen of toegestaan bij wijze van een bouw- en verkavelingsvergunningensysteem. Verlening van dergelijke vergunningen dient te zijn gebaseerd op de wet, op een toetsing aan bestaande ruimtelijke plannen en op eventuele bouw- en/of verkavelingsverordeningen. De ruimtelijke plannen binden dus zowel overheden als burgers. Overtredingen van het daarin bepaalde, zoals het illegaal oprichten van een bouwwerk, kunnen leiden tot sancties zoals boetes of in hechtenis neming, gedwongen herstel van de oorspronkelijke toestand of het betalen van schadevergoeding.

¹¹ Voluit luidende: Arrête de l'Executif Regional Wallon portant codification des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme et applicable à l'aménagement du territoire et applicable à la Région wallonne (Mon. 25 mei, 1984). In de code zijn talrijke Koninklijke, Executieve en ministeriële besluiten ter uitvoering van de wetgeving zelf opgenomen en gecodificeerd.

2.3 Ruimtelijke planvorming

In titel één van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden de vier verschillende ruimtelijke planvormen aangeduid. De wet maakt onderscheid in:

- Streekplannen;
- Gewestplannen¹²;
- Gemeentelijke plannen te weten
 - Algemene Plannen van Aanleg (APA's) en
 - Bijzondere Plannen van Aanleg (BPA's)¹³.

Van streekplannen naar bijzondere plannen van aanleg neemt de graad van gedetailleerdheid toe. Dit houdt in dat BPA's of APA's streekplannen op enkele nader geselecteerde punten in detail regelen.

Sinds de totstandkoming van de wet op de ruimtelijke ordening zijn geen streekplannen vervaardigd. De gang van zaken rond dergelijke plannen blijft in het navolgende derhalve buiten beschouwing.

De diverse ruimtelijke plannen staan in een onderlinge hiërarchie. BPA's en APA's richten zich in principe naar Gewestplannen en op hun beurt richten deze zich, indien aanwezig, naar Streekplannen. Een APA of BPA kan evenwel desnoods van een gewestplan afwijken. "Desnoods" houdt in dat het APA of BPA de 'economie', de verplichte inhoud van het gewestplan niet aantast en er sprake is van nieuwe behoeften sedert de totstandkoming van het gewestplan. Met andere woorden, het plan moet achterhaald zijn. Over het algemeen gesproken heeft het laatste hogere plan (gewestplan) het primaat boven bestaande plannen (Raad van State, Steeno, nr. 23832, 20 december 1983). De bestaande lagere plannen dienen via de geijkte herzieningsprocedure met de regels van het hogere plan in overeenstemming te worden gebracht. Alle ruimtelijke plannen, tenslotte, dragen het karakter van statische toestandsplannen.

In de navolgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de karakteristieken van de verschillende planvormen alsmede de totstandkomingsprocedures. Tevens zal de huidige toestand rond de plannen - aanwezigheid, status, gebruik - worden belicht. Als voorschot hierop wordt hier reeds vermeld, dat zal blijken

¹² Voor een goed begrip dient hier nadrukkelijk te worden vermeld, dat het begrip "Gewest" hier betrekking heeft op de aangewezen plangebieden (artikel 11, wet op de ruimtelijke ordening) en dus op generlei wijze refereert aan de drie Gewesten waarin België bestuurlijk is verdeeld.

¹³ In de Code Wallon worden deze plannen respectievelijk aangeduid als:

- Plan régional;
- Plan de secteur;
- Plan général d'aménagement;
- Plan particulier d'aménagement.

Daarnaast wordt onderscheiden een schéma - directeur. Dit is "un document d'orientation et d'affectation du sol d'une partie du territoire communal". De Waalse executieve bepaalt de inhoud van de schema's alsmede hun wijzen van toepassing (Decr. W., 4. VII. 1985)(Art. 21bis, Code Wallon).

dat het zwaartepunt in het Belgische ruimtelijke planningssysteem momenteel bij de gewestplannen ligt, en de betekenis van de twee andere planvormen afneemt.

2.3.1 Gewestplannen

Aard van de plannen

Gewestplannen kent België in groten getale; in het totaal kent het land 48 gewestplangebieden waarmee het gehele nationale grondgebied is gedekt. Van deze gebieden liggen er 25 in het Gewest Vlaanderen. Voor ieder gebied is een gewestplan vastgesteld. Vanwege de hoge mate van detail van gewestplannen, en vanwege de situatie rond Algemene Plannen van Aanleg (hierover in de volgende paragraaf meer), spelen deze plannen een centrale rol in de Belgische ruimtelijke ordening.

Het eerste gewestplan werd in 1974 en het laatste in 1980 opgesteld. De verplichte inhoud betreft globaal de onderwerpen "wonen", "werken" en "verkeer".

Volgens artikel 12 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1962 bevat een Gewestplan de volgende onderdelen:

- een aanduiding van de bestaande ruimtelijke toestand (in het plangebied);
- de diverse maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest;
- de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen.

Daarenboven kan het plan omvatten

- algemene voorschriften van esthetische aard en
- geheel of ten dele de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen (bijvoorbeeld daarin opgenomen voorschriften (Croonenberghs, 1987, p. 324)).

In het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 (Belgisch Staatsblad van 10 februari 1973) betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen - gewijzigd door het Vlaamse gewest bij het Koninklijk Besluit van 13 december 1978 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1979) - worden de inhoudelijke eisen, te stellen aan een gewestplan, nader gedetailleerd. In artikel vier van het besluit wordt vermeld dat het plan de hoofdverkeersvoorzieningen, waaronder onder meer zijn begrepen de bestaande en nog aan te leggen autosnelwegen en spoorwegen, dient aan te geven.

De herziening van gewestplannen¹⁴ volgt de procedure welke in artikel 43 de Wet op de Ruimtelijke Ordening is vastgelegd. Aan de precieze herzieningsprocedure van gewestplannen wordt hier geen aandacht geschonken. Deze komt in de volgende paragraaf aan de orde.

¹⁴ Van een eerste opstelling kan geen sprake meer zijn; alle gewestplannen - in ieder geval wat betreft het Gewest Vlaanderen - zijn reeds meer dan tien jaar van kracht (De Pue, Stryckerx en Vanden Bilcke, 1989, p. 28).

Sinds de opstelling van de plannen zijn er vele kleinere herzieningen geweest. Gedurende het jaar 1989 is er een Vlaamse inventarisatie gaande van op- en aanmerkingen welke regionale en lokale overheden inzake de bruikbaarheid en correctheid van bestaande gewestplannen hebben. Het resultaat van deze inventarisatie kan eventueel leiden tot een gedeeltelijke herziening van de desbetreffende gewestplannen. Een dergelijke operatie zou in 1990 kunnen beginnen.

In België heeft gedurende enige tijd een discussie plaatsgevonden betreffende de totstandkoming van infrastructurele voorzieningen met of zonder een daaraan voorafgaande aanpassing van de desbetreffende gewestplannen aan de resulterende nieuwe situatie (indien de in het geding zijnde voorziening niet reeds in het plan was opgenomen). De discussie centreerde zich rond de uitzonderingsbepaling in artikel 20 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 (Belgisch Staatsblad van 10 februari 1973, gewijzigd door het Vlaamse Gewest bij het Koninklijk Besluit van 13 december 1978 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1979)) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Dit artikel 20 luidt:

"Bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen kunnen ook buiten daarvoor speciaal bestemde gebieden worden toegestaan, voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied".

Dit artikel zou zo geïnterpreteerd kunnen worden, dat het kan worden toegepast op lijninfrastructuur; deze is immers van openbaar nut. Een aanpassing van een gewestplan voor aanleg van infrastructuur zou dan niet nodig zijn.

Uit jurisprudentie is evenwel uiteindelijk naar voren gekomen dat de aanleg van lijninfrastructuur gebonden is aan een herziening van de desbetreffende gewestplannen (De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 41). De strekking van het arrest van de Raad van State nr. 23684, het zogenaamde Chaumont - Gistoux-arrest, is namelijk nadrukkelijk in tegenspraak met de bovenstaande interpretatie. In dit arrest wordt gesteld dat hoogspanningslijnen, hoewel constructies van openbaar nut, niet in aanmerking komen als constructies waarvoor een speciale zone bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen kan worden gereserveerd. Dezelfde redenatie geldt voorts ook voor overige lijninfrastructuur. Aanleg van dergelijke infrastructuur is derhalve aan aanpassing van de desbetreffende gewestplannen gebonden.

Een belangrijk aspect inzake herziening van Gewestplannen is dat, zodra de Koning, nu gewestelijke executieve, tot herziening van een plan heeft besloten omdat het bestaande plan de uitvoering van werken van algemeen belang verhindert, de gewestelijke Minister of zijn gemachtigde - de directeur-generaal van de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, van de AROL, of een provinciale vertegenwoordiger daarvan - bij wie krachtens artikel 48 een

bouwaanvraag aanhangig is gemaakt, de uitvoering van die werken toestaat (wet van 1962 zoals gewijzigd bij wet van 22 december 1970, artikel 3, Belgisch Staatsblad van 5 februari 1971).

Bij het de aanvraag van bouwvergunningen, tenslotte, fungeren gewestplannen, tenzij een Bijzonder Plan van Aanleg aanwezig is, als toetsingskader, waaraan de aanvraag wordt beoordeeld.

De herzieningsprocedure van gewestplannen

Tijdens de totstandkomings- cq herzieningsprocedure van een gewestplan neemt de mate van gedetailleerdheid via voor-ontwerp naar ontwerp en vervolgens het uiteindelijk plan toe. De lengte van de procedure tot herziening neemt afhankelijk van de grootte van de wijziging(en) één tot vier jaar in beslag.

Het initiatief tot de procedure van 'inherzieningstelling' van een gewestplan kan worden genomen door de Gewestelijke executieve of op verzoek van gemeentebesturen. Na de definitieve beslissing tot een herziening door de gewestelijke executieve wordt de procedure in gang gezet¹⁵. In afbeelding 2 wordt de procedure schematisch gepresenteerd. In het onderstaande volgt een korte toelichting op de afbeelding.

De eerste stap na de beslissing tot inherzieningstelling betreft de aanwijzing van een ontwerper van het nieuwe Gewestplan door de gewestelijke minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening. Deze aanwijzing geschiedt na overleg met de Bestendige Deputatie, het dagelijks bestuur, van de desbetreffende provincie. De ontwerper kan een overheidsdienst of een particulier ontwerp bureau zijn. Tijdens de initiële studies inzake het plan onderhoudt de ontwerper contact met de Regionale Commissie van Advies (RCA)¹⁶. Deze commissie kan desgewenst suggesties doen en de nodige zaken onder de aandacht brengen. Eventueel wordt reeds in deze fase het publiek geraadpleegd; de wet van 1962 inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw spreekt zich hierover niet nader uit. Vervolgens komt een voorontwerp tot stand.

De fase van voorontwerp wordt afgerond door de vaststelling van het ontwerp-gewestplan door de gemeenschapsminister¹⁷. Deze vaststelling is van groot gewicht daar hieraan eenzelfde rechtswerking is verbonden als aan een definitief Gewestplan.

¹⁵ Lopende de herziening worden bouwaanvragen beoordeeld aan de hand van het reeds bestaande gewestplan. Bouwaanvragen van publiekrechtelijke rechtspersonen voor werken van algemeen belang, strijdig met dit plan, mogen evenwel door de overheid worden gehonoreerd zodra tot herziening is besloten en dus nog voordat de inspraak tijdens de herzieningsprocedure plaatsvindt (artikel 43 wet van 1962 zoals gewijzigd bij wet van 22 december 1970, artikel 3, Belgisch Staatsblad van 5 februari 1971).

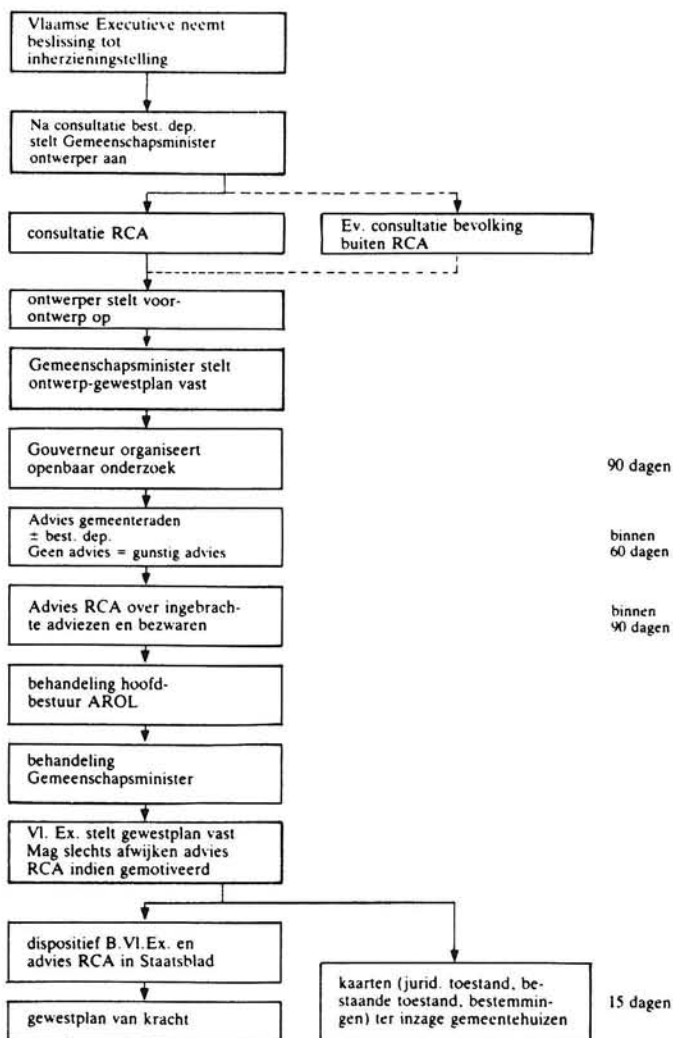
¹⁶ Zie voor de functie en samenstelling van deze adviescommissie paragraaf 5.4.1.

¹⁷ In feite een gewestelijke minister daar ruimtelijke ordening een gewestelijke bevoegdheid is. Vlaanderen kent evenwel geen onderscheid in gewestelijke of gemeenschapsministers en deze laatste term wordt veelal gebruikt.

Afb. 2 De procedure tot herziening van een gewestplan

Ontwerpfase

Procedureschema 1. Gewestplan



Bron: De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 29

Deze rechtswerking beslaat een periode van maximaal drie jaar, ingaande vanaf de eerste dag van de terinzagelegging in het kader van het openbaar onderzoek. In deze periode worden aanvragen voor verkavelings- en bouwvergunningen aan

het ontwerp-plan getoetst.

Het vastgestelde ontwerp-plan wordt in een volgende fase door de Gouverneur van de desbetreffende provincie aan een openbaar onderzoek onderworpen. Dit houdt in dat het ontwerp-plan gedurende negentig dagen op gemeentehuizen binnen het gewestplangebied en bij het Provinciaal Bestuur Ruimtelijke Ordening van de AROL ter inzage wordt gelegd. Belanghebbenden kunnen gedurende deze periode eventuele bezwaren bij de Gouverneur onder de aandacht brengen.

Na de voorgaande publieke inspraakronde krijgen de betrokken gemeentebesturen en Bestendige Deputatie 60 dagen de tijd om de Gouverneur een advies inzake het ontwerp-plan uit te brengen. Indien deze periode verstrijkt zonder uitbrenging van een advies, wordt een dergelijk advies geacht positief te zijn.

Daar op dit moment in de procedure alle mogelijk uit te brengen bezwaren en adviezen van particulieren en lagere overheden bekend zijn, betreft de volgende fase een beoordeling van de bezwaren door de RCA. Omtrent zijn bevindingen brengt de RCA advies uit.

De beide volgende fasen betreffen de behandeling van het gehele dossier - ontwerp-plan, resultaten inspraakronden en de adviezen daarover - van de gevolgde procedure door achtereenvolgens het Hoofdbestuur Ruimtelijke Ordening van de Administratie van Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu en de Gemeenschapsminister voor ruimtelijke ordening (beide in het Gewest Vlaanderen). Op basis van het dossier wordt het definitieve gewestplan samengesteld. Afwijkingen van het advies van de RCA in het Koninklijk Besluit of, zoals nu het geval is, in het Besluit van de Vlaamse executieve ter vaststelling van het Gewestplan mogen uitsluitend voorkomen, indien deze terdege in het besluit worden gemotiveerd.

Vijftien dagen na de afronding van de procedure, welke door de publicatie van het besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bepaald, wordt het Gewestplan van kracht.

2.3.2 Gemeentelijke plannen

Aard van de plannen

Volgens artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening stellen gemeenten, hetzij uit eigener beweging hetzij binnen een door de Koning¹⁸ gestelde termijn, een Algemeen Plan van Aanleg en Bijzondere Plannen van Aanleg op. Artikel 43 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening legt evenwel een beperking op aan de mogelijkheid van de Koning om tot een herziening te bevelen.

Voorwaarden aan een Koninklijk Besluit tot opstelling of herziening zijn:

- het niet meer in overeenstemming zijn van het gemeentelijk plan (of verkave-

¹⁸ Nogmaals, dit is nu vervangen door de gewestelijke executieve. Dit geldt tevens in het overige gedeelte van het hoofdstuk. Het begrip "Koninklijk Besluit" is nu te lezen als "Besluit van de Vlaamse cq Waalse executieve".

lingsvergunning) met een streek- of gewestplan dat verordenende kracht heeft verworven;

- dat het gemeentelijk plan (of verkavelingsvergunning) de uitvoering van werken van algemeen belang verhindert¹⁹;
- dat het gemeentelijk plan (of verkavelingsvergunning) niet meer in overeenstemming is;
- met de voorschriften van de algemene verordeningen betreffende de grote wegen, vastgesteld ingevolge artikel 59 van deze wet of de wetgeving op de grote wegen²⁰;
- met de perceelsgewijze plannen door de Koning goedgekeurd krachtens artikel 6 van de wet van 12 juli 1956 houdende het statuut van de autosnelwegen, of met de voorschriften van de verordeningen vastgesteld ingevolge artikel 10 van dezelfde wet (Wet van 22 december 1970 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 3, Belgisch Staatsblad van 5 februari 1971);
- met voorschriften van het Koninklijk Besluit genomen in uitvoering van artikel 12, paragraaf 3, eerste alinea, van de wet betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen (Wet van 12 juli 1976 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 12 paragraaf 4, sub 2, Belgisch Staatsblad van 13 augustus 1976).

Een Algemeen Plan van Aanleg indiceert, aldus artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1962, voor het gehele²¹ gemeentelijke grondgebied:

- 1 de bestaande toestand;
- 2 de algemene bestemming van verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik;
- 3 het tracé van de voornaamste in het bestaande verkeerswegennet aan te brengen wijzigingen met inachtneming van de "aanwijzingen²² van het Bestuur van Bruggen en Wegen wat de rijkswegen betreft (nu de Gewestelijke ministers van Openbare Werken) en van de provinciale technische dienst wat betreft de provinciale wegen" (artikel 15, Wet op 'de Ruimtelijke Ordening).

Het Algemeen Plan kan voorts aangeven:

- 4 de plaatsen die worden bestemd voor het aanleggen van groene ruimten,

¹⁹ Een definiëring van de term "werken van algemeen belang" wordt in de wet achterwege gelaten.

²⁰ Aard en inhoud van deze wetgeving wordt in de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet nader omschreven.

²¹ In de praktijk is in de Belgische gemeenten nooit een gebiedsdekkend systeem van APA's tot stand gekomen.

²² In de wet wordt geen nadere omschrijving van dit begrip gegeven.

- bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten;
- 5 algemene voorschriften van esthetische aard en
 - 6 algemene regels betreffende de plaatsing en de grootte van de op te trekken gebouwen (artikel 15, Wet op de Ruimtelijke Ordening)

Het Bijzonder Plan van Aanleg geeft, volgens artikel 16 uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1962 voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied aan:

- 1 de bestaande toestand;
- 2 de gedetailleerde bestemming van de sub 2 van artikel 15 bedoelde gebiedsdelen;
- 3 het tracé van alle in het bestaande wegennet aan te brengen wijzigingen en
- 4 de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

Het kan bovendien aangeven:

- 5 de voorschriften betreffende het aanleggen en uitrusten van de wegen, de bouwvrije stroken en de beplantingen;
- 6 de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten en tenslotte
- 7 indien een ruilverkaveling of herverkaveling nodig blijkt, de grenzen van de nieuwe kavels, onder vermelding dat die grenzen door het schepencollege kunnen worden gewijzigd met goedkeuring van de Minister (artikel 16 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

In het algemeen komt het voorgaande erop neer dat Algemene Plannen van Aanleg de bestemming van diverse grotere gedeelten van het gemeentelijk grondgebied (of van de gehele gemeente) vastleggen en tevens algemene vormvoorschriften bevatten, terwijl de Bijzondere Plannen van Aanleg de bestemmingen van gedeelten zoals wijken of woningblokken gedetailleerd aangeven en dit koppelen aan de vorm - zoals de plaatsing, omvang en uiterlijk van gebouwen - waarin deze bestemmingen kunnen worden gerealiseerd.

Met betrekking tot APA's en BPA's geldt - evenals dit het geval is bij gewestplannen - dat zodra de Koning tot herziening van een plan heeft besloten omdat het bestaande plan de uitvoering van werken van algemeen belang verhindert, de Minister of zijn gemachtigde bij wie krachtens artikel 48 een bouwaanvraag aanhangig is gemaakt, de uitvoering van die werken toestaat (Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals gewijzigd bij wet van 22 december 1970, artikel 3, Belgisch Staatsblad van 5 februari 1971).

In de jaren van 1962 tot 1976 zijn in België in het totaal 31 APA's tot stand gekomen. Sinds die tijd is er nog slechts één APA opgesteld. Sedert de totstandkoming van een gebiedsdekkend stelsel van gewestplannen, met tot gevolg dat bepalingen in APA's, strijdig met deze plannen zijn vervallen, zijn APA's naar de achtergrond gedreven en hebben ze nauwelijks meer een juridische functie (De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 27). Hun rol als afwegingskader bij de procedure tot verlening van bouwvergunningen is geheel overgenomen door de gewestplannen; hun rechtswerking ten opzichte van burgers is daarmee grotendeels verdwenen.

De laatste jaren bestaat de tendens om, qua oppervlakte, steeds kleinere BPA's (postzegelplannen; 150 - 200 per jaar) op te stellen. Tevens neemt het aantal jaarlijks opgestelde en vervolgens goedgekeurde BPA's af. Binnen ambtelijke en bestuurlijke kringen wordt eraan gedacht om meer gewestplannen aan te passen aan de tegenwoordige (en gewenste) situatie en vervolgens deze plannen in de plaats van BPA's te laten gelden. Artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt deze mogelijkheid, daar hierin gesteld wordt dat de gemeenteraad met goedkeuring van de koning kan beslissen dat hij betreffende het algemeen plan van aanleg genoeg neemt met de voorschriften van een reeds bestaand gewestplan. In een dergelijke situatie neemt ook het belang van BPA's in het ruimtelijke-orderingssysteem af.

BPA's tenslotte, kunnen fungeren als toetsingskader bij de verlening van bouwvergunningen. Hierop wordt in paragraaf 2.4.3 nader ingegaan.

De reden waarom aan gewestplanherzieningen wordt gedacht is meervoudig. Ten eerste biedt de gewestplanprocedure meer rechtszekerheid voor betrokkenen. Daarnaast vervalt de noodzaak om afwijkingen tussen het oude en het nieuwe plan te motiveren. Tenslotte heft in een dergelijk geval het nieuwe plan het oude sowieso op, zodat afstemmingsproblemen tussen plannen verdwijnen.

De totstandkomingsprocedures van Algemene en Bijzondere Plannen van Aanleg

De procedures voor de totstandkoming van APA's en BPA's zijn identiek. In afbeelding 3 wordt een overzicht van deze procedure gegeven. De toelichting op de afbeelding staat in het navolgende vermeld.

De totstandkomingsprocedure van een APA of BPA start formeel op initiatief van de gemeenteraad. In het geval dat het plan wordt aangepast in verband met de aanleg van een nieuwe autosnelweg kan het initiatief tot aanpassing evenwel bij de koning (gewestelijke executieve) liggen. Een dergelijke situatie is gebaseerd op artikel 43 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De bevoegdheid tot initiatiefname door de koning (gewestelijke executieve) wordt aan hem toebedeeld, indien het gemeentelijk plan niet meer in overeenstemming is "met de perceelsgewijze plannen door de Koning goedgekeurd krachtens artikel 6 van de wet van 12 juli 1956 houdende het statuut van de autosnelwegen, of met de voorschriften van de verordeningen vastgesteld ingevolge artikel 10 van dezelfde wet" of, meer in het algemeen, wanneer een gemeentelijk plan de uitvoering verhindert van werken van algemeen belang.

Bij een inherenzieningstelling van een plan vanwege een verhindering van een

werk van algemeen belang bestaat er ten aanzien van de verlening van bouwvergunningen aan publiekrechtelijke organen voor de uitvoering van dat werk een bijzondere regeling.

Deze regeling houdt in dat, zodra de koning (de gewestelijke executieve) het besluit tot herziening van het plan neemt, de bouwvergunning kan worden verleend²³. De herziening zelf heeft vervolgens via de navolgende procedure plaats.

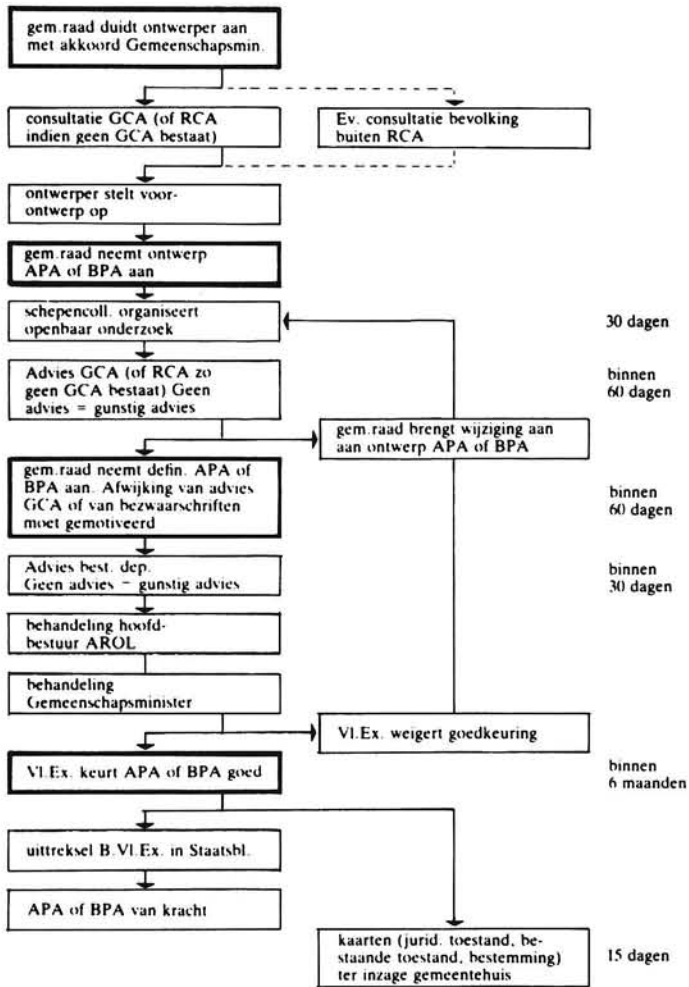
De procedure vangt daadwerkelijk aan met de aanwijzing door de gemeenteraad van een ontwerper van het plan of met de beslissing het plan in eigen beheer op te stellen. Beide zaken zijn aan goedkeuring door de bevoegde gewestelijke minister - in het Gewest Vlaanderen aangeduid als gemeenschapsminister - onderworpen. Tijdens de voorstudies onderhoudt de ontwerper banden met de Gemeentelijke Commissie van Advies (GCA) of, indien deze niet bestaat, de RCA. Evenals bij de procedure voor het Gewestplan onderscheidt de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1962 in deze fase geen inspraak voor het publiek. De mogelijkheid hiertoe is evenwel niet geblokkeerd, zodat een dergelijke inspraak afhankelijk is van het initiatief van afzonderlijke gemeentebesturen. De procedure tot goedkeuring van het ontwerp van het gemeentelijk plan van aanleg vangt aan met de acceptatie van het plan door de gemeenteraad. Vervolgens wordt door het college van schepenen een openbaar onderzoek gehouden. Gedurende een periode van dertig dagen kunnen belanghebbenden bij het college bezwaren uiten tegen het plan. Daarna wordt het plan ter advisering voorgelegd aan de Gemeentelijke Commissie van Advies of eventueel aan de RCA. De commissie heeft zestig dagen de tijd een advies uit te brengen. Is deze periode verstreken zonder dat advies is uitgebracht, dan wordt een dergelijk advies geacht gunstig te zijn.

In de aansluitende fase komt het ontwerp-plan ten tweede male in de gemeenteraad. De raad kan nu het oorspronkelijke plan ongewijzigd aannemen, waardoor het plan voor wat de gemeente betreft is aangenomen. Daarentegen kan de raad ook wijzigingen in verband met geuite bezwaren of uitgebrachte adviezen in het plan aanbrenge. In een dergelijk geval worden de fasen van openbaar onderzoek en advies door de GCA of RCA opnieuw doorlopen. Deze cyclus wordt herhaald tot het moment waarop de gemeenteraad het ontwerp-plan ongewijzigd aanneemt. Een aangenomen gemeentelijk plan wordt vervolgens ter advisering aan de Bestendige Deputatie van de desbetreffende provincie voorgelegd. Binnen dertig dagen dient advies te zijn uitgebracht. Blijft dit advies uit, dan wordt dit geacht gunstig te zijn.

²³ Het resultaat van deze werkwijze is, dat de mogelijkheid bestaat dat gemeenten en burgers eerst een mogelijkheid tot inspraak hebben, nadat de werken waarvoor de planherziening noodzakelijk is, zijn begonnen of zelfs zijn voltooid! (De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 47).

Afb. 3 De procedure voor de totstandkoming van een APA of een BPA

Procedureschema 2. APA en BPA



Bron: De Prue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 43

In het aansluitende stadium van de procedure wordt het gehele dossier van adviezen en bezwaren ter behandeling en vervolgens indien acceptabel goedkeuring aan het Hoofdbestuur Ruimtelijke Ordening van de AROL en vervolgens de verantwoordelijke minister gezonden. Deze dient binnen zes maanden een KB - in het Gewest Vlaanderen een besluit van de Vlaamse executieve - tot goedkeuring of onthouding van goedkeuring aan het plan te nemen. De goed-

keuringsprocedure eindigt met de publicatie van het beschikkende gedeelte van het gemeentelijk plan van aanleg in het Belgisch Staatsblad.

2.4 De bouwvergunning

2.4.1 Vergunningplichtige activiteiten

Titel II van de Wet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedebouw is gewijd aan de gang van zaken rond de aanvraag en de verlening van een bouwvergunning. Op grond van het verbod tot onder meer "bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van een of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd" is een bouwvergunning verplicht. Vaste inrichtingen zijn daarbij "gebouwen, constructies of inrichtingen, zelfs uit niet duurzame materialen, welke in de grond zijn gebouwd, aan de grond zijn bevestigd of op de grond steun vinden ten behoeve van de stabiliteit, en bestemd zijn om ter plaatse te blijven staan, ook al kunnen zij uit elkaar worden genomen of worden verplaatst" (Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 44.1). Het Ministerieel Besluit (MB) van 10-06-1977 tot vaststelling van de vergunningsaanvragen voor het uitvoeren van technische werken onderwerpt wegen, bruggen en tunnels aan een bouwvergunning (De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 52).

In artikel 2 van het KB van 16 december 1971, onder andere tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van een bouwvergunning, staat inzake wegen het volgende vermeld:

van een bouwvergunning vrijgesteld zijn

- aanleg of herinrichting van straten en wegen welke maximaal honderd meter lang en vier meter breed zijn;
- veranderen van de verharding van een rijweg zonder verbreding ervan en
- verbreding van landbouwwegen tot maximaal drie meter (vijf meter ter hoogte van boerderijen) mits een eventuele reliëfwijziging de vijftig centimeter niet te boven gaat.

Uit het bovenstaande volgt dat zowel de aanleg van spoorwegen als van autosnelwegen, zijnde technische werken die niet aan de vrijstellingsnormen voldoen, afhankelijk zijn van de verlening van een bouwvergunning.

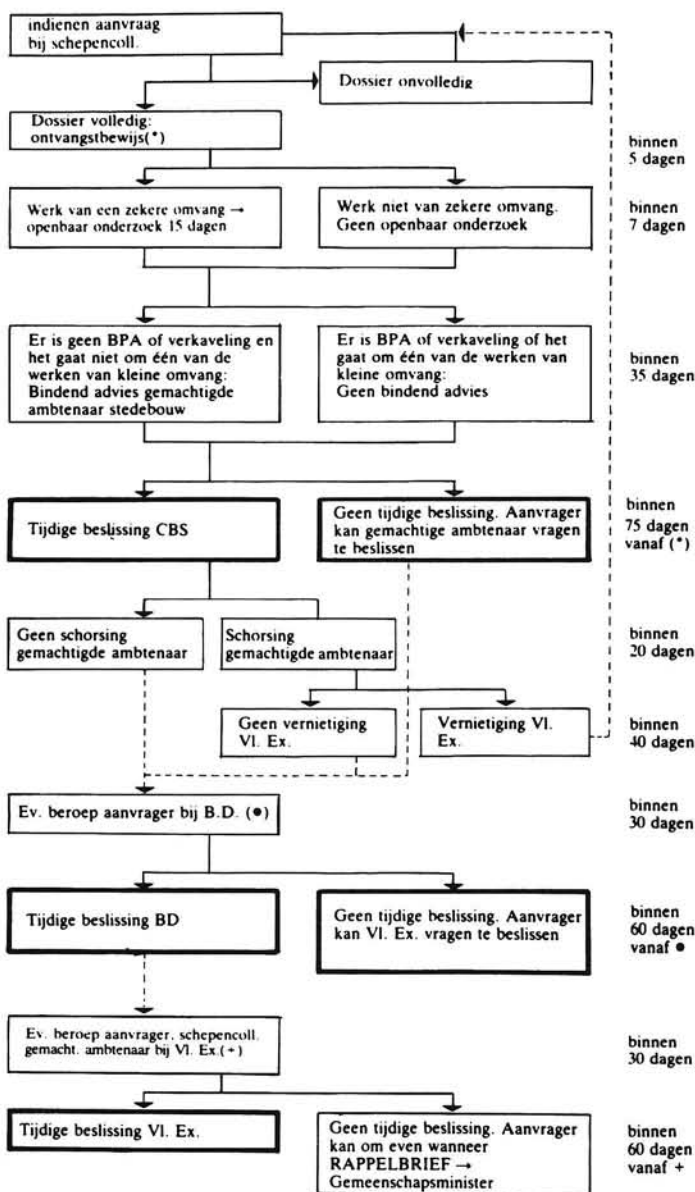
2.4.2 De procedure tot verlening van een bouwvergunning

De procedure tot verlening van een bouwvergunning is in België afhankelijk van de aard van de aanvrager van een vergunning: is de aanvrager een particulier of een publiekrechtelijke instelling.

De procedure volgens welke de verlening van een bouwvergunning aan een particulier in zijn werk gaat, wordt in afbeelding 4 belicht. Daar deze procedure niet gehanteerd wordt bij de realisatie van lijninfrastructuur, wordt hij hier buiten beschouwing gelaten.

Afb. 4 De procedure tot verlening van een bouwvergunning aan particulieren en niet-overheidsinstanties

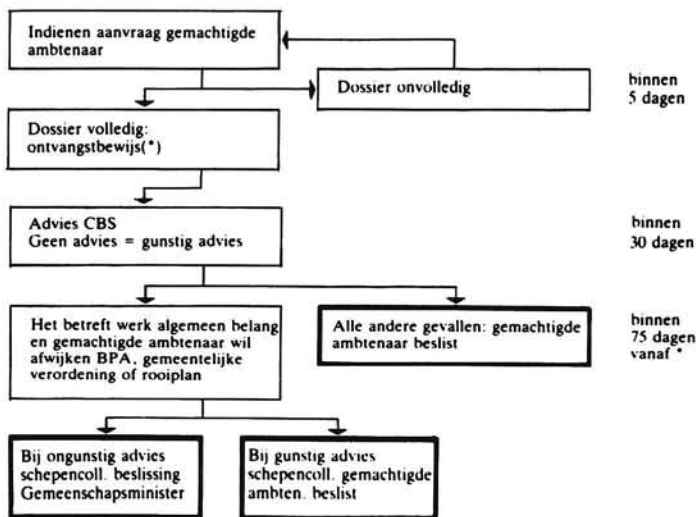
Procedureschema 3. Bouwvergunning



Bron: De Pue, Stryckers en Van den Bilcke, 1989, pp. 58-59

Afb. 5 De procedure tot verlening van een bouwvergunning op aanvraag van een overheidsinstelling

Procedureschema 4. Bouwvergunning overheid



Bron: De Pue, Stryckers en Van den Bilcke, 1989, p. 62

Voor alle werken of handelingen welke door overheidsorganen worden aangevraagd, alsmede voor de aanleg van lijninfrastructuur van openbaar nut op het grondgebied van twee of meer gemeenten, is een afwijkende procedure inzake de verlening van bouwvergunningen opgesteld²⁴. In de situatie van voor de hervormingen van 1988 werd bij KB van 22 juni 1971, Belgisch Staatsblad 14 december 1971, bepaald voor welke publiekrechtelijke rechtspersonen een bouwvergunning wordt afgegeven door de gemachtigde ambtenaar²⁵. In het Vlaamse gewest is de huidige situatie bij Besluit van de Vlaamse Execu-

²⁴ De aanvraag voor een bouwvergunning ten behoeve van de aanleg van lijninfrastructuur (en alle overige bouwwerken) wordt getoetst aan het gewestplan. Staat het tracé er in, dan wordt hij verleend (als er tenminste geen andere bezwaren bestaan). Zo niet, dan kan de minister van ruimtelijke ordening eventueel een ander tracé voorstellen. In een dergelijke geval heeft de ruimtelijke ordening dus wel invloed op een tracé door overleg met de sector. Anders is het initiatief uitsluitend bij de sector.

²⁵ "Koninklijk Besluit van 22 juni 1971 tot bepaling van de publiekrechtelijke rechtspersonen, voor wie de bouw- of verkavelingsvergunning wordt afgegeven door de gemachtigde ambtenaar", Belgisch Staatsblad, 14 december 1971, gewijzigd bij Besluit Vlaamse Executieve, 5 november 1986, Belgisch Staatsblad, 24 december 1986.

tieve van 5 november 1986²⁶ zo, dat alle publiekrechtelijke organen als een overheidsinstelling worden gezien en hun bouwaanvragen dus de dienovereenkomstige, verkorte procedure doorlopen.

In afbeelding 5 wordt de procedure voor een dergelijke bouwaanvraag schematisch weergegeven²⁷.

In de procedure valt op dat openbaarmaking van de bouwaanvraag geheel ontbreekt. Hoewel een dergelijke openbaarmaking in dezelfde gevallen als bij de bouwaanvraag door een particulier verplicht is, dat wil zeggen in het geval van werken van een zekere omvang (hetgeen veelal het geval zal zijn bij bouwaanvragen door publiekrechtelijke instellingen), wordt deze door het bestuur in de provinciale dienst van de AROL nauwelijks geëist. In Vlaanderen geldt dit eens te meer nadat de gemeenschapsminister voor ruimtelijke ordening in een nota van 11 september 1987 aan de diensthooftden van het bestuur ruimtelijke ordening te kennen gaf dat openbaarmaking in zijn visie niet verplicht is (De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, pp. 61-62).

De introductie van de milieu-effectrapportage heeft de bovenstaande situatie inzake openbaarmaking ingrijpend gewijzigd. Aan het dossier van de bouwvergunning wordt nu verplicht een MER toegevoegd met daaraan gekoppeld een verplichte bekendmaking van de bouwaanvraag, gevolgd door een openbaar onderzoek. Tijdens dit openbare onderzoek dient het desbetreffende MER ter inzage te liggen. Hierover wordt in hoofdstuk 3 nader bericht.

2.4.3 Toetsing van aanvragen van bouwvergunningen aan gewestplannen en/of Algemene of Bijzondere Plannen van Aanleg

In de procedures tot verlening van bouwvergunningen, namelijk de procedure voor een vergunningverlening voor particulieren of voor overheidsinstanties, speelt de zogenaamde gemachtigde ambtenaar bij de toetsing van de bouwaanvragen een centrale rol. Deze gemachtigde ambtenaar is een bij ministerieel besluit aangewezen functionaris van het Bestuur Ruimtelijke Ordening in de provinciale dienst van de AROL of de Inspecteur of de Directeur-Generaal van het hoofdbestuur van de administratie. De rol van deze functionaris is in het algemeen het beoordelen, het toetsen, of de bouwaanvraag niet in strijd is met

²⁶ Besluit tot bepaling van de publiekrechtelijke personen voor wie de bouw- en verkavelingsvergunningen worden afgegeven door de gemachtigde ambtenaar, de vorm waarin deze zijn beslissingen neemt en de behandeling van de aanvragen tot verkavelingsvergunning, Belgisch Staatsblad 24 december 1986.

²⁷ Inzake de verlening van bouwvergunningen bestaat er in België de kans op rechtsongelijkheid tussen burgers. In veel gemeenten fungeren gewestplannen bij afwezigheid van APA's als toetssteen voor bouwaanvragen. In de verleningsprocedure van de bouwaanvraag in een dergelijk geval kan de gemachtigde ambtenaar van de AROL een bindend advies geven (artikel 45, Wet op de Ruimtelijke Ordening). Bestaat er wel een APA, dan kan de ambtenaar slechts een advies met schorsende werking geven (artikel 46, Wet op de Ruimtelijke Ordening). Na een aantal gemeentelijke fusies in de afgelopen jaren is het mogelijk dat in het ene deel van de nieuw gevormde gemeente geen APA bestaat en derhalve artikel 45 geldt, en in het andere deel wel een APA aanwezig is waardoor artikel 46 geldt.

het gewestplan, of indien aanwezig een BPA, of met een "goede plaatselijke ruimtelijke ordening".

In het geval van het volgen van de verleningsprocedure van een bouwvergunning aan een particulier, wordt de gemachtigde ambtenaar voor de beoordeling van de aanvraag ingeschakeld, indien de betrokken bouwlocatie niet tot een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg behoort. Binnen 35 dagen na voorlegging van de bouwaanvraag aan hem dient de gemachtigde ambtenaar zijn advies, gebaseerd op de toetsing aan het gewestplan, uit te brengen. Is dit advies voorwaardelijk of afwijzend, dan heeft het bindende werking voor het betrokken college van burgemeester en schepenen. Een gunstig advies houdt evenwel niet automatisch in dat een bouwvergunning wordt verleend. Het college kan de bouwaanvraag alsnog weigeren of daaraan zwaardere eisen, dan de gemachtigde ambtenaar stelt, toevoegen. Een uitspraak van de Raad van State²⁸ heeft ertoe geleid dat het college van burgemeester en schepenen niet zonder meer het advies van de gemachtigde ambtenaar kan overnemen. Het college is gehouden zelf een oordeel over de bouwaanvraag te vormen. Indien het zich als bevoegde overheid niet zelf overtuigt van de eventuele gevolgen van toekenning van de bouwaanvraag voor de plaatselijke ruimtelijke ordening, "oefent het zijn bevoegdheid niet correct uit", aldus de uitspraak.

Indien de lokatie van de bouwaanvraag wel in een BPA ligt, wordt de gemachtigde ambtenaar normaliter niet ingeschakeld. Een uitzondering hierop bestaat, indien het college van burgemeester en schepenen van het bestaande BPA wenst af te wijken²⁹. In een dergelijke situatie is vereist dat een gemotiveerd voorstel tot afwijking voor advies aan de gemachtigde ambtenaar wordt voorgelegd.

Bij de procedure tot verlening van een bouwvergunning aan overheidsinstanties vormt het BPA, indien een gewestplan niet aanwezig is, het toetsingskader. Bij werken van algemeen belang kan het BPA, zelfs bij verzet van het college van burgemeester en schepenen, evenwel bij besluit van de Vlaamse Executieve in herziening worden gesteld. In beginsel kan vanaf het moment van inherzieningsstelling de strijdige bouwvergunning worden verleend, dus voordat het nieuwe BPA is goedgekeurd en van kracht is³⁰. Deze verlening is echter wel aan een gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen onderhevig. Is dit advies ongunstig, dan beslist uiteindelijk de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening (De Pue, Stryckers en Vanden Bilcke, 1989, p. 57 - 62).

²⁸ Raad van State, Bogaert en Pottie, nr. 20176.

²⁹ Een dergelijke afwijking is aan de beperking onderhevig, dat de essentiële elementen van het BPA niet mogen worden aangetast. Artikel 54 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening 70 laat dan ook uitsluitend afwijkingen van een bestaand BPA toe, die betrekking hebben op plaatsing van gebouwen, perceelsafmetingen, afmetingen van gebouwen en van te gebruiken materialen. Zie onder meer de uitspraken van de Raad van State Lavaux, nr. 18059, Van Horenbeke, nr. 19315 en Vandepoel, nr. 19388.

³⁰ Zoals eerder is aangegeven geldt een identieke bepaling bij de herziening van gewestplannen.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan het systeem van milieu-effectrapportage³¹ in de gewesten Vlaanderen en Wallonië, voorzover dit voor de aanleg van grootschalige infrastructuurwerken van belang is.

In Wallonië is milieu-effectrapportage sinds 11 september 1985 in de wet opgenomen. In Vlaanderen is dit eerst op 23 maart van het jaar 1989 bij Besluit van de Vlaamse executieve, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 17 mei 1989, geïntroduceerd. In het gewest Brussel is, voor zover momenteel bekend, milieu-effectrapportage nog niet geregeld. In dit gewest bestaan voorsnog uitsluitend wetsvoorstellen terzake.

3.2 Milieu-effectrapportage in Vlaanderen

3.2.1 Algemeen

Recentelijk is de richtlijn van de Europese commissie inzake milieu-effectrapportage³² op bepaalde openbare en particuliere projecten in de wetgeving van het gewest Vlaanderen verwerkt. Deze Europese richtlijn schrijft voor dat:

- een aantal projecten verplicht en een aantal andere projecten facultatief aan een mer dienen te worden onderworpen;
- een MER aan nader omschreven minimum-eisen dient te voldoen;
- de aanvraag voor een vergunning voor een mer-plichtig project een openbaar onderzoek dient door te lopen waarbij het MER ter inzage dient te liggen voor belanghebbenden;
- de beslissing over de aanvraag van een vergunning voor het mer-plichtige project ter inzage van de belanghebbenden dient te worden gelegd.

³¹ In de verdere tekst wordt het begrip "milieu-effectrapportage" veelal afgekort met de kleine letters "mer". Voor de aanduiding van het begrip "milieu-effectrapport" wordt de in kapitalen geschreven afkorting "MER" gehanteerd.

³² Richtlijn 85/337/EEG, 27 juni 1985, PB L 176, 5 juli 1985, p. 40.

De ingangsdatum van de richtlijn is 3 juli 1988.

De overname van de Europese richtlijn in het gewest Vlaanderen is mede ingegeven door het Vlaamse regeerprogramma van 2 februari 1989, dat inzake de integratie van de mer in de verschillende beleidssectoren expliciet stelt:

"in het hoofdstuk "infrastructuur en vervoer:

- Telkens zal een MER worden opgesteld, conform de EG-richtlijn voor belangrijke infrastructuurwerken en ingrijpende wijzigingen aan de benutting ervan;

in het hoofdstuk "ruimtelijke ordening:

- Wat meer in het bijzonder de supersnelle trein (SST) betreft, moeten de volgende principes in acht worden genomen;
- onder punt B stelt de Vlaamse Regering dat "door de Nationale Regering geen beslissingen mogen genomen worden, zelfs niet principieel, zolang geen MER is uitgevoerd en de Vlaamse Regering op basis hiervan haar houding niet heeft bepaald: deze MER mag zich niet beperken tot de studie van het tracé; de Vlaamse Regering zal de informatie over het MER van de SST zo ruim en bevattelijk mogelijk verspreiden; de inspraak van de bevolking over het MER wordt door de Vlaamse Regering beschouwd als een essentieel element in de tot stand koming van haar besluitvorming" (V.E. 89/2203/-DOC. 137).

In een ontwerp-richtnota van maart 1989 zijn zowel de voor de mer te volgen procedures, een aantal inhoudelijke eisen als de mer-plichtige activiteiten vermeld³³. Tevens zijn erin opgenomen een groot aantal voorstellen tot executieve besluiten ter verwerking van de richtlijn. Deze voorstellen zijn op 23 maart 1989 door de Vlaamse executieve in besluiten vastgelegd³⁴.

Als gevolg van de introductie van de mer in het gewest Vlaanderen is inzake grote infrastructuurwerken een dergelijke rapportage onder andere verplicht gesteld voor:

- aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van autosnelwegen;
- aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van autowegen die beantwoorden aan de definities ter zake van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975 en
- aanleg en/of ingrijpende wijzigingen van spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand.

De mer-plicht voor een groot aantal activiteiten anders dan hinderlijke bedrijvigheid loopt veelal parallel aan de vergunningsplicht van die activiteiten in het

³³ Ontwerp-richtnota inzake basisregels voor de omzetting en toepassing van de EG-richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Vlaamse executieve/89/22 - 03/DOC. 137 - A).

³⁴ Deze besluiten staan alle in bijlage 1 vermeld.

kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1962 of de specifieke wetgevingen voor ruilverkaveling of landinrichting.

Het starten van de desbetreffende vergunningprocedures is gezien de artikelen 45.1, 46, 53.3, 54.3 en 55.2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ondergeschikt aan het al dan niet voorhanden zijn van een MER. Een vergunningaanvraag- en het bijbehorende dossier - kan voor mer - plichtige activiteiten derhalve slechts als volledig worden beschouwd als een volgens de richtlijnen vervaardigd MER aan het dossier is toegevoegd. Tevens wordt bepaald dat een vergunningaanvraag voor mer -plichtige activiteiten aan een openbaar onderzoek dient te worden onderworpen.

Overeenkomstig de bovenstaande visie heeft de Vlaamse Executieve door middel van het besluit van 23 maart 1989 "tot aanvulling voor het Vlaamse Gewest van het ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van de aanvraag om bouwvergunning" (Belgisch Staatsblad, 17-5-1989) dit ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om bouwvergunning gewijzigd. In artikel 16ter van het gewijzigde besluit wordt bepaald, dat een dossier inzake de aanvraag van een bouwvergunning voor andere dan niet-hinderlijke inrichtingen alleen volledig is, indien hieraan een "milieu-effectrapport dat werd behandeld conform de door de Vlaamse Executieve voor bepaalde projecten vastgestelde regels en waarvan de inhoud beantwoordt aan de door de Vlaamse Executieve terzake gestelde eisen" is toegevoegd.

In het besluit van de Vlaamse executieve van 23 maart 1989 tot "aanvulling voor het Vlaamse Gewest van het Koninklijk besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen" (Belgisch Staatsblad, 17-5-1989) wordt bepaald dat de bovenbedoelde aanvraag van een bouwvergunning tezamen met een ter zake opgesteld MER ter inzage dient te worden gelegd en aan een openbaar onderzoek dient te worden onderworpen.

Voor de aanleg van infrastructuurwerken zoals autosnelwegen of spoorlijnen, zijn nog twee andere besluiten van de Vlaamse executieve van 23 maart 1989 van het grootste belang. Dit zijn het besluit "tot aanvulling voor het Vlaamse Gewest van het ministerieel besluit van 25 maart 1981 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om vergunning tot het uitvoeren van infrastructuurwerken en werken van burgerlijke bouwkunde, ingediend op grond van artikel 48 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw" (Belgisch Staatsblad, 17-5-1989) alsmede het besluit "tot wijziging voor het Vlaamse Gewest van het Koninklijk Besluit van 22 juni 1971 tot bepaling van de publiekrechtelijke personen voor wie bouw- en verkavelingsvergunningen worden afgegeven door de gemachtigde ambtenaar, de vorm waarin deze zijn beslissingen neemt, en de behandeling van de aanvragen tot verkavelingsvergunning" (Belgisch Staatsblad, 17 - 10 - 1989).

In het eerstgenoemde besluit wordt bepaald dat voor infrastructuurwerken en werken van burgerlijke bouwkunde waarvoor een bouwaanvraag wordt ingediend

volgens artikel 48 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, het dossier van de aanvraag alleen volledig is wanneer hieraan een MER is toegevoegd. In het tweede besluit wordt vastgelegd dat de bouwaanvraag in projecten als hierboven bedoeld tezamen met een inzake die projecten opgesteld MER ter inzage dient te worden gelegd en aan een openbaar onderzoek dient te worden onderworpen. Tevens wordt in dit besluit de vorm van een dergelijk openbaar onderzoek bepaald.

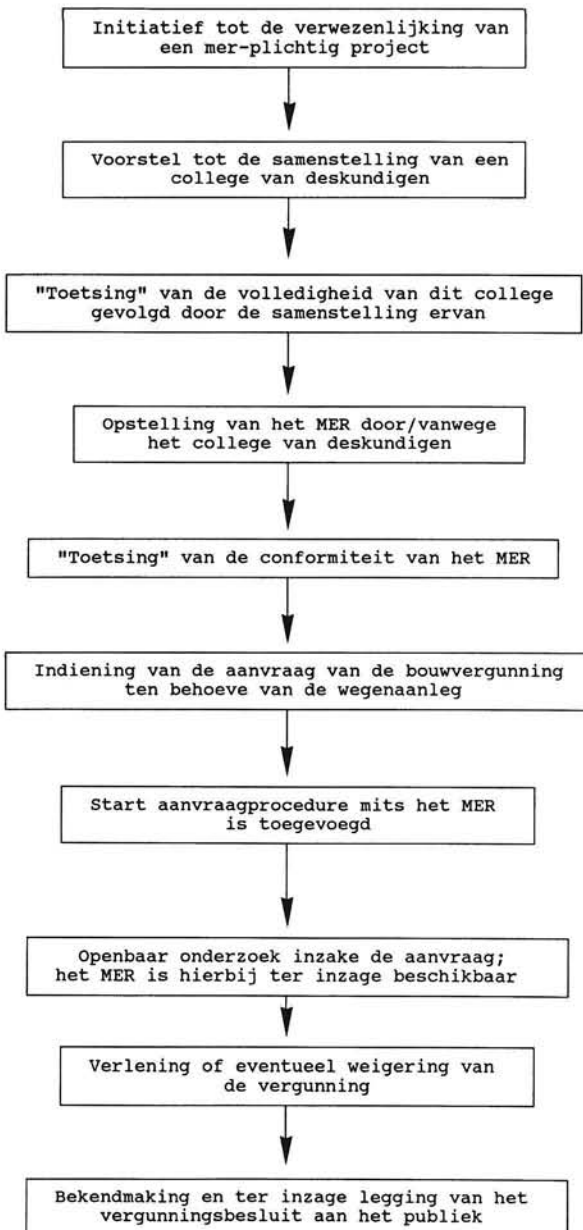
3.2.2 De procedure voor milieu-effectrapportage

In de vorige paragraaf zijn de gang van zaken rond de introductie van milieu-effectrapportage in België alsmede de juridische regeling ervan beschreven. In deze paragraaf wordt uitsluitend aandacht besteed aan de wijze waarop een dergelijke rapportage wordt opgesteld en vervolgens hoe de aanvraag van bouwvergunningen in de procedures tot realisatie van infrastructuur is verwerkt. In afbeelding 6 worden de diverse fasen vermeld, welke de opstelling van een MER doorloopt, gevolgd door de behandeling ervan. De eerste vijf stappen betreffen de activiteiten rond de opstelling van het eigenlijke MER. In Vlaanderen is de behandeling en publieke inspraak inzake een MER, zoals reeds vermeld, vervolgens gekoppeld aan de aanvraag van een bouwvergunning voor het object ten behoeve waarvan het MER is opgesteld. Het MER dient bij de stukken voor de bouwaanvraag, het dossier, te worden gevoegd. Gebeurt dit niet, dan wordt het dossier als onvolledig beschouwd en wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De wijze van inspraak rond een MER tijdens het openbaar onderzoek rond een bouwaanvraag is als volgt:

- bekendmaking van de bouwaanvraag door de aanvrager op de plaats waar een bouwwerk zou moeten verschijnen door middel van aanplakbiljetten. Deze dienen van de datum van aanvraag tot die van de dag van beslissing daaromtrent aanwezig te zijn;
- een 'dubbel' van deze bekendmaking wordt bij het dossier van de bouwaanvraag gevoegd;
- het openbaar onderzoek wordt gehouden in de gemeente(n) waarin het project is gelegen evenals in de aangrenzende gemeente(n) voorzover de gemeentegrens binnen een straal van 500 meter rond het project is gelegen;
- het college van Burgemeester en Schepenen draagt zorg voor de start van het openbaar onderzoek binnen dertig dagen nadat het dossier van de bouwaanvraag van de gemachtigde ambtenaar heeft ontvangen;
- het openbaar onderzoek en het bouwobject ter zake worden door het college in alle bovenbedoelde gemeenten bekend gemaakt door middel van aanplakbiljetten en advertenties in tenminste drie dagbladen, waarvan er één van plaatselijk belang dient te zijn;

Afb. 6 Algemene procedure rond de milieu-effectrapportage in het Vlaamse gewest



Bron: Vlaamse Executieve, 1989, 2203/DOC. 137 A, p. 14

- het dossier van de bouwaanvraag inclusief MER wordt op de gemeentehuizen van alle betrokken gemeenten gedurende een periode van dertig dagen voor het publiek ter inzage gelegd. Tijdens deze periode kan een ieder zijn bezwaren of opmerkingen schriftelijk aan het College van Burgemeester en Schepenen kenbaar maken;
- de betrokken colleges stellen binnen zeven dagen na beëindiging van de periode van ter inzage ligging een proces-verbaal van de verzamelde inspraakreacties op en sturen deze gezamenlijk met de uitgebrachte bezwaren en opmerkingen aan de gemachtigde ambtenaar;
- op de zevende dag van de periode van ter inzage ligging gaat een termijn van dertig dagen in, waarbinnen het College van Burgemeester en Schepenen overeenkomstig artikel 48 van de Stedebouwwet zijn advies inzake de bouwaanvraag dient uit te brengen (V.E. 89/2203/DOC. 137 G, pp. 3 - 4).

3.3 Milieu-effectrapportage in Wallonië

Door middel van een decreet van 11-9-1985 tot organisatie van de evaluatie van gebeurtenissen op het leefmilieu³⁵ is milieu-effectrapportage in Wallonië geïntroduceerd. Dit decreet draagt een overkoepelend karakter. Het decreet heeft betrekking op de Wet op de Ruimtelijke Ordening, op als hinderlijk gekarakteriseerde inrichtingen en op de bestuurshandelingen van de Waalse executieve houdende toelating of beslissing tot realisatie van de aan mer onderworpen projecten (Waelput, 1987, p. 157). Mer-plichtige activiteiten zijn vanaf dat moment die activiteiten welke in de richtlijn van de Europese Commissie inzake mer staan vermeld. In de diverse vergunningprocedures (bouwvergunning, verkavelingsvergunning) wordt mer opgenomen. Naast de in de richtlijn opgenomen activiteiten kunnen door de Waalse gewestexecutieve nog andere activiteiten mer-plichtig worden gesteld. Welke activiteiten dit zijn, staat vermeld in artikel 2 van het besluit tot nadere uitwerking van de milieu-effectrapportage van de Waalse executieve van 10-12-1987³⁶. De initiatiefnemer van projecten heeft het recht de opsteller van het MER aan te wijzen. De Waalse executieve dient wel van te voren met de gemaakte keuze accoord te gaan. Ten aanzien van de inhoud en vorm van een MER geeft het vergunningverlenende gezag richtlijnen. Daarbij worden overeenkomstig het decreet de minimumeisen welke de EG-richtlijn aangeeft, aangehouden.

Het MER wordt in vergunningsprocedures in openbare onderzoeken mede betrokken. In het geval van activiteiten door publiekrechtelijke instellingen wordt voorafgaand aan de vervaardiging van een MER een extra inspraak-

³⁵ Décret organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région Wallone (Belgisch Staatsblad, 24-1-1989).

³⁶ Arrête de l'exécutif régional wallon portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne (Belgisch Staatsblad, 11-5-1988).

procedure ingelast, met de bedoeling om een aantal potentiële alternatieven voor het desbetreffende project aan het licht te brengen.

Het niet in acht nemen van de procedure inzake mer kan in het geval van beroep tegen het project leiden tot opschorting ervan (Benelux Economische Unie, 1988, p.28).

Evenals in het Vlaamse gewest wordt een MER in Wallonië slechts openbaar gemaakt en voor inspraak vrijgegeven, ter gelegenheid van de procedure tot aanvraag van een bouwvergunning.

Een complicatie wordt gevormd door een verschillende uitwerking van de Europese richtlijn inzake mer. In Vlaanderen is mer gekoppeld aan de procedure tot het verlenen van bouwvergunningen. In Wallonië is mer gekoppeld aan de procedure tot aanpassing van gewestplannen.

De bovengeschetste situatie inzake de planning en realisatie van spoorlijnen leidt ertoe dat in Vlaanderen de volgende procedurestappen - een ad hoc sectorprocedure in meerdere of mindere mate bestaande uit een compilatie van procedures uit de ruimtelijke ordening en inzake milieu-effectrapportage - met betrekking tot de realisatie van hoge-snelheidsspoorlijnen worden genomen:

- Administratieve procedure inzake de acceptatie van het (samengestelde) MER³⁷. (vergelijkbaar met de Nederlandse toetsing van een MER aan de inhoudelijke richtlijnen) door het bevoegde ministerie van milieu;
- toezending van het MER aan de Vlaamse executieve;
- administratieve behandeling van de aanvragen voor bouwvergunningen (voor alle potentiële tracé's!) inclusief het vereiste openbaar onderzoek;
- bespreking van de aanvragen in de Vlaamse Raad;
- bepaling van zijn standpunt door de Vlaamse Executieve;
- debat in de Raad omtrent het standpunt van de executieve en
- definitieve beslissing van de executieve omtrent de bouwaanvragen en vervolgens omtrent eventueel noodzakelijke aanpassingen van gewestplannen.

In Wallonië is de te volgen ad hoc procedure in die zin anders, dat eerst de noodzakelijke wijzigingen (inzake alle potentiële tracé's) aan gewestplannen op ontwerp-gewestplannen worden ingetekend. Vervolgens wordt een openbaar onderzoek rond de ontwerpplannen georganiseerd. Hierdoor is de Waalse gewestexecutieve in staat om een, mede op inspraakresultaten gefundeerd standpunt in te nemen, omtrent de keuze van een tracé waarvoor een bouwaanvraag zal kunnen worden ingediend. Pas daarna wordt beslist omtrent de aanvragen voor de bouwvergunningen.

³⁷ Voor de mer inzake de aanleg van een hoge-snelheidslijn Franse grens - Brussel - richting Nederlandse grens en richting Luik/Keulen heeft een begeleidingsgroep bestaan waarin de politieke kabinetten van diverse belanghebbende ministeries waren vertegenwoordigd.



SECTORALE REGELGEVING MET BETREKKING TOT LIJN-INFRASTRUCTUUR IN BELGIE

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de sectorale wet- en regelgeving welke bestaat op het gebied van de planning en realisatie van autowegen en spoorlijnen in België. Daartoe wordt allereerst een overzicht gegeven van de indeling van het Belgische wegennet in diverse categorieën. Vervolgens wordt de bestaande wegenwetgeving belicht.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een schets van de (summiere) regelgeving en de bestuurlijke problematiek rond spoorwegenaanleg. Vanwege de recente grote internationale aandacht voor de aanleg van een net van hoge-snelheids-spoorlijnen in Europa, zal de beschrijving van de problematiek van de realisatie van spoorwegen ten dele in het teken staan van de gang van zaken rond de hoge-snelheidslijnen.

De procedurele aspecten van de planning en realisatie van wegen- en spoorwegen worden in de volgende hoofdstukken afzonderlijk weergegeven.

4.2 Autowegen

4.2.1 Wegenindeling

Verkeerswegen worden in België aan de hand van verschillende criteria in categorieën ingedeeld. Eén van die criteria is het al dan niet openbaar zijn van wegen. Als openbare wegen worden blijkens jurisprudentie die wegen gezien welke in feite een openbare bestemming hebben en waarvan het publiek gebruik kan maken. De tegenhangers hiervan zijn particuliere wegen: wegen welke door personen of instanties op grond in eigendom worden aangelegd en welke bedoeld zijn voor particulier gebruik.

Daarnaast worden wegen ingedeeld op basis van het niveau van openbaar bestuur dat de wegen beheert. Op deze wijze kon voor de bestuurlijke herindelings van de Belgische staat een onderscheid worden gemaakt in gemeentelijke wegen, provinciale wegen en rijkswegen. De laatste categorie wegen is nu de

verantwoordelijkheid geworden van de gewestelijke besturen.

Tenslotte worden verkeerswegen onderscheiden naar hun gebruiksdoel: welk soort verkeer mag van de diverse wegen gebruik maken? Naar aanleiding van deze vraag kan onderscheid worden gemaakt in bijvoorbeeld autosnelwegen, waarop alleen gemotoriseerd verkeer is toegelaten, en plaatselijke of gemeentelijke wegen welke dikwijls voornamelijk of uitsluitend het landbouwbelang dienen (Wastiels, 1978, p. 1).

In deze studie wordt uitsluitend aandacht geschonken aan autosnelwegen daar deze veelal de voornaamste rol spelen bij grensoverschrijdend snelverkeer. Oorspronkelijk waren deze wegen in beheer bij de nationale overheid en zijn het dus rijkswegen geweest; nu zijn het gewestelijke wegen.

4.2.2 Wetgeving inzake autosnelwegen

Planologische regelgeving

De belangrijkste sectorale wetgeving inzake de procedures tot ruimtelijke inpassing van autosnelwegen is neergelegd in de wet van 12 juli 1956 waarin het statuut van de autosnelwegen is vastgelegd (Belgisch Staatsblad, 5 augustus 1956, nr. 218). De "Wet tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen" wordt aangevuld door een Koninklijk Besluit "betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen" van 4 juni 1958 (Belgisch Staatsblad, 29 en 30 juni 1958, nrs. 180 - 181), gewijzigd op 10 december 1964, waarin de zogenaamde "vrije stroken" langs de autosnelwegen aan regels zijn onderworpen.

De beide bovenaangeduide regelgevingen bepalen tezamen wat precies onder de term "autosnelweg" wordt verstaan. Het blijkt dat de rijbanen, de stationeerstroken (vluchtstroken) en de als zodanig gerangschikte toegangswegen alsmede het gehele rijksdomein aan weerskanten van de weg, dat is ingericht vanuit het oogpunt de weg naar behoren te laten functioneren (onderhoudswegen, afwateringsgreppels), tot (het domein van) de autosnelweg behoren.

Vanuit een ruimtelijke-orderingsstandpunt bezien zijn in het statuut der autosnelwegen de artikelen 4, 6, 7 en 10 het meest belangwekkend.

Artikel 4 stelt vast dat het niemand is toegestaan op het domein van een autosnelweg installaties of bouwwerken op te richten, tenzij de Minister van Openbare Werken bij wijze van uitzondering toestemming verleent. In de praktijk geschiedt dit uitsluitend ten behoeve van een openbare dienst of ter wille van het beheer van de snelweg.

In artikel 6 is een 'reserveringsbepaling' ten behoeve van het tracé van autosnelwegen omschreven. Teneinde een ruimtelijke claim ten behoeve van een snelweg te kunnen effectueren, kan de Koning³⁸ perceelsgewijze plannen van ten hoogste 150 meter breed goedkeuren, waarbinnen een autosnelweg zal worden aangelegd. In het artikel wordt voorts bepaald dat "Vanaf het verstrijken van de in artikel 8 bepaalde termijn van een maand en tot de dag van het in werking treden van de bij toepassing van artikel 10 van deze wet vastgestelde verorde-

³⁸ Nu de executive

ning niemand binnen de aldus begrensde stroken mag:

- 1 Bouwen, herbouwen of bestaande bouwwerken verbouwen;
- 2 Door afgravings- of aanvullingswerken het reliëf van de bodem wijzigen;
- 3 Bebossen of ontbossen,

zonder daartoe van de minister tot wiens bevoegdheid de Openbare Werken behoren of van zijn gemachtigde, vooraf schriftelijk en uitdrukkelijk verlof te hebben gekregen". Het artikel eindigt met bepaling van de termijnen waarbinnen en van de wijzen waarop de minister op verzoeken tot bouwvergunningen dient te reageren. Het uitblijven van een ministeriële reactie wordt daarbij als toestemming tot bouwen geïnterpreteerd.

In aansluiting op het voorgaande artikel stelt artikel 7 dat een College van Burgemeester en Schepenen geen beslissingsbevoegdheid inzake tot hen gerichte bouwaanvragen binnen de vastgestelde stroken heeft, zonder dat een positieve ministeriële beslissing reeds voorligt. Ook dit artikel besluit met termijnen waarbinnen een beslissing dient te worden genomen.

In het voorgaand vermelde artikel 8 is neergelegd dat aan de Colleges van Burgemeester en Schepenen van de gemeentes met gronden binnen de reserveeringsstrook een overzicht wordt toegezonden van percelen welke ten behoeve van de realisatie van de autosnelweg dienen te worden verkregen. De colleges hebben de plicht deze stukken binnen vijftien dagen na ontvangst gedurende de periode van een maand het publiek hiervan, op de voor officiële kennisgevingen gebruikelijke wijze, op de hoogte te stellen.

In artikel 10 tenslotte is vastgelegd dat de Koning "met het oog op de instandhouding, de fraaiheid en de berijdbaarheid van de weg, zowel als op de mogelijkheid hem te verbreden", vrije stroken kan bepalen, waarbinnen hij verordeningen mag vaststellen "betreffende de bouwwerken, beplantingen, afsluitingen, opslagplaatsen, leidingen, luchtinstallaties, alsmede elke wijziging in het reliëf van de bodem, door afgravings- of aanvullingswerken".

In het Koninklijk Besluit betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen wordt de betekenis van de term "vrije stroken" gedetailleerd. Vrije stroken worden gedefinieerd als dertig meter brede stroken, gemeten vanaf weerszijden van de grens van het domein van een autosnelweg. Het besluit houdt tenslotte een groot aantal beperkende bepalingen ten aanzien van het grondgebruik en de bebouwing in de vrije stroken in.

Onteigening ten behoeve van wegeaanleg

In de Wet betreffende het wegenfonds³⁹ wordt bepaald dat dit fonds het rijk kan

³⁹ In de Wet tot instelling van een Wegenfonds 1955 - 1969 van 9 augustus 1955 (Belgisch Staatsblad, 2 september 1955, nr. 245) wordt de oprichting van een wegenfonds vastgelegd. Dit wegenfonds is een "van de Staat onderscheiden administratie met rechtspersoonlijkheid" met als taak het "voor rekening van de Staat uitvoeren van de werken tot aanleg van de autowegen en tot verbetering en modernisering van de rijkswegen" (artikelen 1 en 2 van de wet van 9 augustus).

Het Fonds wordt beheerd door de Minister van Openbare werken.

vertegenwoordigen bij onteigeningen en minnelijke aankopen ten behoeve van diverse openbare werken waaronder snelwegen. Artikel 2 van de wet stelt onder meer dat het fonds namens de Staat kan onteigenen of tot aankopen kan overgaan volgens de wetten waarbij deze bevoegdheid aan publiekrechtelijke organen wordt toegekend. Tevens wordt bepaald dat het Fonds de hiermee verband houdende uitgaven te zijnen laste neemt.

In de "Wet houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1955 houdende oprichting van het Wegenfonds 1955 - 1969" (Belgisch Staatsblad, 14 juli 1964, nr. 137) wordt bepaald, dat "de onteigeningen die nodig zijn voor de uitvoering van de werken tot het bouwen en inrichten van de door het Rijk of het Wegenfonds tot stand gebrachte autosnelwegen, alsmede van de geconcessioneerde autosnelwegen, worden gevorderd overeenkomstig de bepalingen van de wet betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, neergelegd in artikel 5 van de wet van 26 juli 1962".

In artikel 4, paragraaf 1 van de "Wet betreffende de onteigeningen ten algemene nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen" van 26 juli 1962 (Belgisch Staatsblad, 31 juli 1962, nr. 180)⁴⁰ is gesteld dat de staat en het wegenvonds bevoegd zijn ten behoeve van de realisatie van autosnelwegen onroerende goederen minnelijk aan te kopen of desnoods te onteigenen. Deze bevoegdheid reikt zover dat zij onbebouwde grondeigendommen gelegen binnen een strook van ten hoogste honderd meter breed, gemeten vanaf de grens van het domein van de autosnelweg en/of de aansluitingscomplexen kunnen onteigenen en eventueel doorverkopen⁴¹. Ook concessiehouders (exploitanten) van autosnelwegen kunnen, aldus artikel 4, paragraaf 2, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bevoegd worden verklaard om vanwege de staat maar op eigen kosten te onteigenen. In diverse koninklijke besluiten ter verlening van concessies is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De procedure welke voor onteigening ten behoeve van snelwegenaanleg wordt gehanteerd, is deze welke "bij hoogdringende omstandigheden" is toegestaan door middel van de wet van 26 juli 1962, artikel 5.

In de praktijk wordt er voor een geheel tracé een onteigeningsplan opgesteld en een onteigeningsbesluit genomen, nog voordat de bouwvergunningen zijn verleend. Voordat tot daadwerkelijke onteigening wordt overgegaan, wordt evenwel altijd gepoogd de weg van de minnelijke aankoop te bewandelen. De onteigeningswerkzaamheden zelf worden verzorgd door een comité tot aankoop van onroerende goederen. Dit comité is een onderdeel van het Ministerie van Financiën en doet alle aankopen voor het rijk.

⁴⁰ Gewijzigd op 7 juli 1978 door middel van de "Wet tot wijziging van artikel 4, paragraaf 4, van de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigeningen ten algemene nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen (Belgisch Staatsblad, 11 augustus 1978, nr. 154).

⁴¹ Wastiels meldt dat deze bepaling nooit is toegepast (Wastiels, 1978, par. 108).

In geval van noodzaak tot onmiddellijke in bezit neming van een te onteigenen perceel kan de Koning de onteigening vaststellen bij een afzonderlijk Besluit of bij een Besluit waarin aan het onteigeningsplan bindende kracht wordt verleend. De rechtspleging die in een dergelijk geval wordt toegepast, is neergelegd in de wet van 26 juli 1962 betreffende onteigeningen ten algemenen nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen, gewijzigd bij de wet van 7 juli 1978. Het gevolg hiervan is dat de staat niet met de uitvoering van werken hoeft te wachten totdat de onteigeningen zijn voltooid.

4.3 Spoorwegen

4.3.1 Exploitatie

De exploitatie van het uitgebreide Belgische spoorwegennet is in handen van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de NMBS. Sinds zijn oprichting bij wet van 23 juli 1926 heeft de NMBS als doelstelling het nationale spoorwegennet te beheren en dit volgens industriële werkwijzen te exploiteren⁴².

België was het eerste land op het Europese continent dat met een uitgebreid spoorwegennet werd uitgerust. Reeds in 1870 bereikte het net een totale lengte van 3136 kilometer⁴³. Daarmee kende het land een van de dichtste spoorwegennetten ter wereld. In de loop van de twintigste eeuw bleek dat de vele lijnen en lijntjes niet rendabel te exploiteren waren. Dit leidde er onder meer toe dat geleidelijk een groot aantal verbindingen werd opgeheven (Ysebaert en Asselberghs, 1988, p. 243).

De geplande aanleg van een hoge-snelheidsspoorlijn⁴⁴ in België is de eerste infrastructurele vernieuwing van omvang - dat wil zeggen anders dan bijvoorbeeld de aanleg van ongelijkvloerse kruisingen in het kader van het oplossen van knelpunten - van 's lands spoorwegennet sinds lange tijd. Dit, naast het ontbreken van een geformaliseerde, specifieke besluitvormingsprocedure voor de aanleg van spoorlijnen, verklaart wellicht ten dele de omvang van de problemen waarop de aanleg van een hoge-snelheidslijn blijkt te stuiten. Op dit punt wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

⁴² Naast de NMBS kent België de Nationale Maatschappij van buurtspoorwegen, de NMVB. Deze naam is evenwel enigszins bedriegelijk daar deze maatschappij tegenwoordig vrijwel uitsluitend nog buslijnen exploiteert. Aan de NMVB wordt in dit stuk derhalve geen aandacht besteed.

⁴³ In 1989 bedraagt deze lengte 3618 kilometer, waarvan er 2156 zijn geëlektrificeerd (Ysebaert en Asselberghs, 1988, p. 243).

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Community of European Railways, 1989, Proposals for a European high-speed network.

4.3.2 De bestuurlijke problematiek inzake de aanleg van een hoge-snelheids-spoorlijn

Algemeen

In België is eind 1989 op nationaal niveau nog geen definitieve beslissing omtrent het hoge-snelheidsspoorproject genomen. De tijd dringt evenwel daar op 21 november van dat jaar de verkeersministers van de bij de hoge-snelheidslijnen betrokken landen in het kader van de CEMT bijeengekomen zijn teneinde een aantal beslissingen te nemen. Besloten is dat in het jaar 1998 een Europees netwerk waarover hoge-snelheidstreinen rijden, in exploitatie dient te zijn.

In België treedt de NMBS op als 'bouwheer', als de primair verantwoordelijke instantie voor een hoge-snelheids-tracé. De NMBS heeft echter geen specifieke middelen daarvoor beschikbaar. Het toezichthoudende nationale Ministerie van Verkeerswegen heeft hierover het laatste woord. Daarnaast heeft de NMBS te kampen met een sterke personele inkrimping. Dientengevolge bestaat er binnen de NMBS geen aparte organisatorische werkstructuur - bijvoorbeeld in de vorm van een projectgroep of vrijgemaakt of speciaal aangesteld personeel - waarbinnen voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de realisatie van hoge-snelheidslijnen worden aangepakt. Deze werkzaamheden worden door medewerkers als neventaak verricht.

De voorbereidende werkzaamheden aan de hoge-snelheidslijnen binnen de NMBS worden voor het Vlaamse en het Waalse territorium afzonderlijk verricht. De taken van het departement van de NMBS dat zich met de hoge-snelheidslijnen bezig houdt, het Departement Infrastructuur zijn:

- het ontwerpen van tracé's,
- het coördineren van de diverse studies (mer's) en
- de fysieke (infrastructuur) en organisatorische (exploitatie) voorbereiding van een structuur voor de hoge-snelheidstreinen.

In België bestaat geen consensus inzake de realisatie van de hoge-snelheids-tracé's.

In het regeerakkoord van de zittende regering is opgenomen dat de hoge-snelheidstreinen rendabel dienen te zijn. Belastinggeld dient er niet voor te worden aangewend; investeringen dienen het bestaande spoornet en het 'normale' binnenlandse verkeer daarop ten goede te komen. De hoge-snelheidslijn zal evenwel uitsluitend tot aan Brussel renderen. Mede onder druk van bevolkingsgroepen (milieubelang) heeft de Vlaamse executieve daarom een sterke voorkeur de hoge-snelheidstrein binnen zijn grondgebied over bestaande lijnen naar Nederland te laten rijden. Dit geldt vooral voor dat deel van het tracé dat zich ten dele via Vlaanderen richting Luik uitstrekt.

De Walen wensen evenwel een 'echte' hoge-snelheidstrein; een trein die over een nieuwe lijn 300 kilometer per uur kan rijden in plaats van 160 of 200 kilometer per uur over een bestaande lijn. De Waalse executieve oefent derhalve druk uit om in Vlaanderen een nieuw tracé richting Luik aan te leggen. Deze druk zet zij kracht bij door te zinspelen op stopzetting van lopende werk-

zaamheden ten behoeve van het tracédeel van de Franse grens naar Brussel. Op deze wijze oefent de Waalse executieve druk uit op de nationale regering om de Vlaamse executieve ertoe te brengen tussen de steden Brussel en Luik een speciale, nieuwe hoge-snelheidslijn te construeren.

De bovengeschetste politieke patstelling is ten dele het gevolg van de bestaande bevoegdhedenverdeling. De nationale regering kan weliswaar beslissingen nemen inzake een hoge-snelheidstracé, realisatie daarvan is evenwel uitsluitend te verwirkelijken met instemming van de Gewestelijke deelregeringen. Pas als deze met een oplossing voor een tracé instemmen, zullen zij realisatie van een tracé via het ruimtelijke spoor, dat hun exclusieve bevoegdheid is, bewerkstelligen. Dit houdt in het aanpassen van gewestplannen en het verlenen van de noodzakelijke bouwvergunningen. De Vlaamse executieve stelt zich hierbij op het standpunt dat zijn beslissing niet wordt genomen voordat de resultaten van een inspraakronde onder de bevolking (in het kader van het openbaar onderzoek rond de aanvraag van bouwvergunningen) bekend zijn.

Procedurele aspecten van de aanleg van een hoge-snelheidsspoorlijn

De planning van spoortrajecten is wat betreft formeel geregelde procedures in België uitsluitend onderworpen aan een milieu-effectrapportage, gekoppeld aan de eventueel noodzakelijke aanpassing van gewest⁴⁵- en/of algemene of bijzondere plannen van aanleg, gevolgd door de verleningsprocedure van de vereiste bouwvergunning. Specifiek sectorale, geformaliseerde besluitvormingsprocedures worden niet doorlopen. Sectorale planning⁴⁶ en besluitvorming hebben veeleer een ad hoc karakter waarbij de uitkomst het resultaat van politieke strijd en onderhandeling is.

Een complicatie wordt gevormd door een verschillende uitwerking van de Europese richtlijn inzake mer. In Vlaanderen is mer gekoppeld aan de procedure tot het verlenen van bouwvergunningen. In Wallonië is mer gekoppeld aan de procedure tot aanpassing van gewestplannen.

De bovengeschetste situatie inzake de planning en realisatie van spoorlijnen leidt ertoe dat in Vlaanderen de volgende procedurestappen - een ad hoc sectorprocedure in meerdere of mindere mate bestaande uit een compilatie van procedures uit de ruimtelijke ordening en inzake milieu-effectrapportage - met

⁴⁵ Van een toetsing van sectorale plannen aan gewestplannen is eigenlijk nauwelijks sprake. Wellicht is hieraan het gegeven debet dat de meeste gewestplannen gedateerd zijn. De overheersende praktijk lijkt te zijn dat de plannen voetstoots worden aangepast door de executieven, indien er bestuurlijke overeenstemming ten aanzien van het desbetreffende project bestaat.

⁴⁶ De NMBS kent (nog) geen lange termijn, strategische planning. Deze wordt evenwel voorbereid in de vorm van het plan STAR 21 (Spoor Toekomst, Avenir Rail). De NMBS kent wel 5 jarenplannen met een aanduiding van financiële consequenties van voorgestelde netwerkverbeteringen (uitbreiding van lijnen, aanbrengen van ongelijkvloerse kruisingen etc.)

betrekking tot de realisatie van hoge-snelheidsspoorlijnen worden genomen:

- Administratieve procedure inzake de acceptatie van het (samengestelde) MER⁴⁷. (vergelijkbaar met de Nederlandse toetsing van een MER aan de inhoudelijke richtlijnen) door het bevoegde ministerie van milieu;
- toezending van het MER aan de Vlaamse executive;
- administratieve behandeling van de aanvragen voor bouwvergunningen (voor alle potentiële tracés!) inclusief het vereiste openbaar onderzoek;
- bespreking van de aanvragen in de Vlaamse Raad;
- bepaling van zijn standpunt door de Vlaamse Executive;
- debat in de Raad omtrent het standpunt van de executive en
- definitieve beslissing van de executive omtrent de bouwaanvragen en vervolgens omtrent eventueel noodzakelijke aanpassingen van gewestplannen.

In Wallonië is de te volgen ad hoc procedure in die zin anders, dat eerst de noodzakelijke wijzigingen (inzake alle potentiële tracés) aan gewestplannen op ontwerp-gewestplannen worden ingetekend. Vervolgens wordt een openbaar onderzoek rond de ontwerpplannen georganiseerd. Hierdoor is de Waalse gewestexecutive in staat om een, mede op inspraakresultaten gefundeerd standpunt in te nemen, omtrent de keuze van een tracé waarvoor een bouwaanvraag zal kunnen worden ingediend. Pas daarna wordt beslist omtrent de aanvragen voor de bouwvergunningen.

⁴⁷ Voor de mer inzake de aanleg van een hoge-snelheidslijn Franse grens - Brussel - richting Nederlandse grens en richting Luik/Keulen heeft een begeleidingsgroep bestaan waarin de politieke kabinetten van diverse belanghebbende ministeries waren vertegenwoordigd.

DE PROCEDURES VOOR EN DE WERKWIJZEN BIJ DE PLANNING EN REALISATIE VAN AUTOSNELWEGEN

5.1 Inleiding

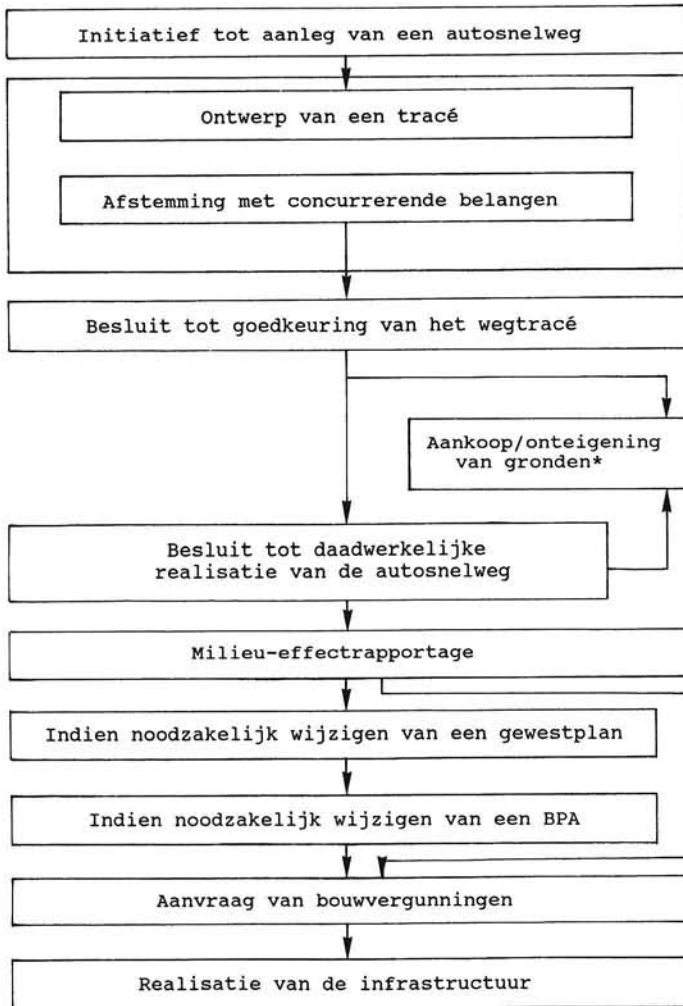
In dit hoofdstuk zullen de in België gehanteerde werkwijzen en procedures bij de planning en realisatie van autosnelwegen worden belicht. De beschrijving ervan zal geschieden aan de hand van het schema in afbeelding 7. In dit schema worden de grote lijnen van de planning en realisatie van dergelijke wegen beschreven. In de daarop volgende paragrafen zullen de diverse fasen uit de afbeelding nader worden gedetailleerd. De gang van zaken rond de aankoop of onteigening van gronden blijft in het navolgende stuk evenwel verder buiten beschouwing.

Na de beschrijving van de afzonderlijke procedurestappen en werkwijzen wordt in paragraaf 5.3 aandacht besteed aan de daarbij betrokken overheidsactoren en de rol welke zij spelen. Met name komt aan de orde op welk tijdstip in de planning en realisatie van autosnelwegen bepaalde sectorale of facetmatig georiënteerde overheden in dit proces worden betrokken en welke bevoegdheden zij daarin hebben.

In de afsluitende paragraaf wordt verduidelijkt in welke mate en op welke wijze niet-overheidsinstanties de besluitvorming omtrent wegeaanleg kunnen beïnvloeden. Nagegaan wordt wat de positie van particuliere instellingen en/of belangenorganisaties en burgers in deze besluitvorming is. Specifieke aandacht wordt daarbij besteed aan mogelijkheden van inspraak en van rechtsbescherming.

In het voorgaande zijn met opzet zowel de termen 'werkwijze' als 'procedure' gehanteerd. Dit vanwege de aard van de planning en besluitvorming rond de aanleg van autosnelwegen. Er bestaat in België geen sectorale, min of meer geformaliseerde besluitvormingsprocedure inzake de aanleg van autosnelwegen zoals bijvoorbeeld in Nederland. Als voorschot op de opmerkingen in hoofdstuk 7 wordt hier reeds opgemerkt dat realisatie van dergelijke wegen vooral het resultaat is van ad hoc bestuurlijk overleg, ambtelijke afwegingsprocessen en politieke voorkeur en pressie.

Afb. 7 De fasering van de planning en realisatie van autosnelwegen



* Aan de aankoop en/of de onteigening van gronden ten behoeve van de realisatie van een autosnelweg wordt in dit rapport geen aandacht geschonken

Met name politieke belangen kunnen wegeaanleg tot op het laatste moment voor de daadwerkelijke realisatie beïnvloeden. Particuliere burgers worden bij

de besluitvorming rond wegen niet of nauwelijks betrokken⁴⁸.

5.2 Fasen voorafgaand aan de realisatie van een autosnelweg

5.2.1 Het initiatief tot aanleg van een autosnelweg

Het initiatief voor de aanleg van autosnelwegen is overeenkomstig de in hoofdstuk 1 reeds geschetste bevoeghedenverdeling voorbehouden aan de gewestelijke executieven. Voor zowel het Vlaamse als het Waalse gewest worden de planning en het tracé-ontwerp verzorgd door het vooralsnog nationale bestuur (nationale ambtenarenapparaat) van Openbare Werken⁴⁹. De bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen het Vlaamse en het Waalse gewest ligt ten tijde van de opstelling van dit rapport bij respectievelijk de ministers van Openbare Werken en Verkeer en bij de minister van Openbare Werken. In hun taak worden de ministers bijgestaan door zogenaamde politieke kabinetten. Dit zijn groepen van naaste medewerkers (ambtenaren) van de minister welke veelal dezelfde politieke kleur hebben en zorg dragen voor de beleidsontwikkeling.

Momenteel is de situatie zo, dat er in de, in de periode 1976 - 1981 vastgestelde (nieuw opgestelde of herziene) gewestplannen, een groot aantal wegentracé's zijn opgenomen. Deze tracé's zijn vastgesteld op basis van bestuurlijk en ambtelijk overleg binnen het toenmalige nationale Ministerie van Openbare Werken en het bestuur der ruimtelijke ordening, toen een onderdeel van Openbare Werken. De reden waarom deze tracé's zijn opgenomen, is veelal minder duidelijk⁵⁰. Het is het resultaat van een combinatie van bestuurlijke en ambtelijke afwegingsprocessen, lobbyen door diverse partijen en een poging tot inspelen op een eventuele toekomstige behoefte (reservering voor het geval dat ...). De waarschijnlijkheid van daadwerkelijke realisatie van veel opgenomen tracé's is dan ook niet altijd even groot. Dit is mede het gevolg van een zeer kritische beschouwing van tracévoorstellen door vele uiteenlopende instanties. Volgens informatie verkregen bij het bestuur der wegen worden momenteel nog slechts wegen aangelegd onder druk van onoplosbare verkeersproblemen en na uitgebreide studies van verschillende tracé-alternatieven.

De basis voor wegenplanning bestaat uit een jaarlijks fysisch uitvoeringsprogram-

⁴⁸ Zoals in de inleiding van het rapport is vermeld, stammen de wettelijke regelingen omtrent de aanleg van autosnelwegen uit de jaren vijftig. Deze regelingen worden gehanteerd bij de realisatie van de weinige, nog ontbrekende schakels in het Belgische autosnelwegennet. Voor trajecten van wegen binnen de bebouwde kom zijn er inmiddels nieuwe niet-wettelijke besluitvormingsregelingen in gebruik. Daarin is beduidend meer aandacht geschonken aan en daardoor ruimte gelaten voor inspraakmogelijkheden van particuliere instellingen en burgers.

⁴⁹ Dit ambtenarenapparaat zal in 1990 worden verdeeld over de verschillende gewesten.

⁵⁰ Het huidige autosnelwegennet is in het begin van de jaren zestig gepland door de Dienst der Autosnelwegen van het Ministerie van Openbare Werken.

De basis voor wegenplanning bestaat uit een jaarlijks fysisch uitvoeringsprogramma dat gekoppeld is aan de jaarlijkse begroting. Een strategisch wegenplanningsbeleid bestaat niet; beleid inzake wegeaanleg heeft uitsluitend een volgend karakter. De Vlaamse Minister van Openbare werken en Verkeer heeft recentelijk het plan gelanceerd om in deze situatie verandering te brengen door middel van de opstelling van een drie-jarenplan inzake wegen, dat bij de begroting zou dienen te worden gevoegd. Een dergelijk plan zou jaarlijks dienen te worden aangepast aan de veranderende omstandigheden, en daarmee een degelijker basis voor besluitvorming omtrent wegeaanleg zijn. In eerste aanzet zou het plan een 'opschoning' dienen te zijn van de vele in de gewestplannen opgenomen tracé's.

5.2.2 Ontwerp van een wegtracé en afstemming met concurrerende belangen

Wat betreft de afstemming tussen verschillende gewesten in het geval van een gewestgrens overschrijdende wegverbinding, bestaat de wettelijke plicht tot samenwerking tussen gewesten. In de Wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Wet van 8-8-1988, Belgisch Staatsblad van 13-8-1988) staat in titel IVbis "Samenwerking tussen de staat, de gemeenschappen de gewesten" in paragraaf 2 onder lid B, dat de gewesten in ieder geval samenwerkingsaccorden dienen te sluiten voor de regeling van aangelegenheden die betrekking hebben op de vakken van wegen die de grenzen van een gewest overschrijden.

Het artikel kan niet alleen geïnterpreteerd worden als geldende voor het wegbeheer, maar ook voor overleg aangaande de tracering van nieuw aan te leggen verbindingen. Momenteel zijn er plannen voor de oprichting van een overlegorgaan voor de tracering van wegen tussen verschillende gewesten. De noodzaak daartoe wordt duidelijk gevoeld. Volgens informatie van het bestuur der wegen zijn er voorbeelden van wegentraceringen waarbij de intergewestelijke samenwerking - als gevolg van onvoldoende coördinatie van activiteiten en slecht overleg - niet optimaal bleek.

De gang van zaken rond de onderbouwing van de noodzaak van, cq de motivatie tot de aanleg van een nieuwe verbinding, oftewel de besluitvorming daaromtrent, is nogal ondoorzichtig. Uit interviews met sectorexperts is gebleken dat deze besluitvorming een in hoge mate autonoom, intern proces binnen het desbetreffende sectordepartement is. Een citaat uit een handboek voor bestuursrecht staft dergelijke opmerkingen. Te lezen valt "traditioneel is het bestuur in België bureaucratisch, geneigd tot eenzijdig optreden en tot besluitvorming achter gesloten deuren" (Prakke en Kortmann, 1986, p. 19).

5.2.3 Besluit tot goedkeuring van een wegtracé en tot daadwerkelijke realisatie daarvan

Voor auto(snel)wegen worden, aldus artikel 6 van het statuut der autosnelwe-

gen, de perceelsgewijze tracéplannen door de koning⁵¹ goedgekeurd. In deze tracéplannen staan op kaarten stroken van ten hoogste 150 meter breed aangegeven, waarbinnen de geplande autosnelweg zal worden aangelegd en de reeds bestaande wegen zullen worden omgelegd. Binnen deze stroken wordt iedere andere bestemming of gebruiksvorm belet. Een dergelijke reservering wordt bekrachtigd door een Koninklijk Besluit, dat onder toevoeging van een kadastrale kaart waarop alle betrokken percelen staan aangegeven, in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd. Aan de Colleges van Burgemeester en Schepenen van de gemeenten over wier grondgebied het tracé van de autosnelweg loopt, wordt een afschrift van deze publicatie toegezonden. Binnen vijftien dagen na ontvangst hiervan dienen de desbetreffende colleges de stukken gedurende een maand voor het publiek ter inzage beschikbaar te houden en het publiek van deze mogelijkheid via de wijze van officiële bekendmaking op de hoogte te stellen. Van de reacties wordt door het college een verslag opgesteld (artikelen 6 en 8 wet van 1956).

Het besluit tot daadwerkelijke realisatie van een autosnelweg kan na een reservering en/of opname van een tracé in gewestplannen of BPA's lang op zich laten wachten of zelfs afgesteld worden. Dit geldt met name voor de vele momenteel in gewestplannen opgenomen tracé's.

5.2.4 Milieu-effectrapportage

Zoals in hoofdstuk 3 staat vermeld, is de mer-plicht gekoppeld aan de bouw-respectievelijk exploitatievergunning ten behoeve van mer-plichtige activiteiten. De milieu-effectrapportage zelf gaat derhalve aan de bouwaanvraag vooraf, en dient voltooid te zijn alvorens een aanvraag voor een bouwvergunning succesvol kan worden afgerond. Het MER behoort tot de formele stukken waaruit een dossier voor een bouwaanvraag dient te worden samengesteld.

De fasen van de eigenlijke opstelling van een MER zijn:

- melding van een mer-plichtig initiatief;
- voorstel tot de samenstelling van een college van deskundigen;
- toetsing van de volledigheid en terzake kundigheid van dit college;
- daadwerkelijke samenstelling van het college;
- opstelling van het MER door het college en tenslotte
- toetsing van de conformiteit van het MER aan de inhoudelijke richtlijnen en procedurele eisen⁵².

5.2.5 Herziening van gewestplannen of Bijzondere Plannen van Aanleg

Zoals in een eerdere paragraaf (2.3.1) is vermeld, dient de aanleg van infrastruc-

⁵¹ Nu de Executieve.

⁵² Opgenomen in het besluit van de Vlaamse executieve van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning.

tuur conform de desbetreffende gewestplannen of BPA's te zijn. Het gewestplan of een BPA is immers een toetssteen waaraan een eventuele realisatie van bouw- en/of kunstwerken dient te worden getoetst. Is een infrastructurale voorziening conform de bestaande gewestplannen of BPA's, dan blijft herziening uiteraard achterwege. Is dit evenwel niet het geval, dan worden deze plannen veelal aangepast. Daartoe worden de procedures, bedoeld voor overheidsinstanties, gepresenteerd in de afbeeldingen 2 en 5, gehanteerd. Gezien het gegeven dat het zwaartepunt van het Belgische ruimtelijke-orderingssysteem bij de gewestplannen is gelegen, zal herziening daarvan het meest aan de orde zijn. Herziening van BPA's in verband met de aanleg van autosnelwegen wordt geleidelijk een meer theoretische gebeurtenis.

5.2.6 De aanvraag van bouwvergunningen

De procedure voor de verlening van bouwvergunningen voor de aanleg van autowegen is die welke voor overheidsinstanties wordt gevolgd. Zoals in de hoofdstukken 2 en 3 wordt vermeld, is de procedure in de huidige situatie gekoppeld aan de beoordeling van een het bouwproject betreffend MER. Een goedgekeurd MER dient immers bij de stukken van de bouwaanvraag te zijn gevoegd en aan inspraak onderworpen te zijn. Afbeelding 8 presenteert de procedure.

5.2.7 De realisatie van autosnelwegen

De realisatie van snelwegen is gedurende lange tijd in handen geweest van zogenaamde intercommunalen. Dit zijn overheidsinstellingen met een tijdelijk, buitengewoon karakter. Dergelijke instellingen, min of meer op te vatten als een afdeling of dienst van het Ministerie van Openbare Werken en meestal voorzien van personeel van de staat of het wegenfonds en werkzaam met een geldelijke participatie van geïnteresseerde gemeenten, werden speciaal voor de realisatie van een specifiek wegvak opgericht. Na voltooiing daarvan werd de instelling weer ontbonden. Sinds enkele jaren zijn de intercommunalen óf afgeschaft óf hebben geen taken meer op het vlak van de aanleg van autosnelwegen. Hun taak is grotendeels overgenomen door het wegenfonds⁵³.

Op de bodemrechtelijke en andere instrumenten ter realisatie van autosnelwegen wordt in de verdere teksten niet ingegaan.

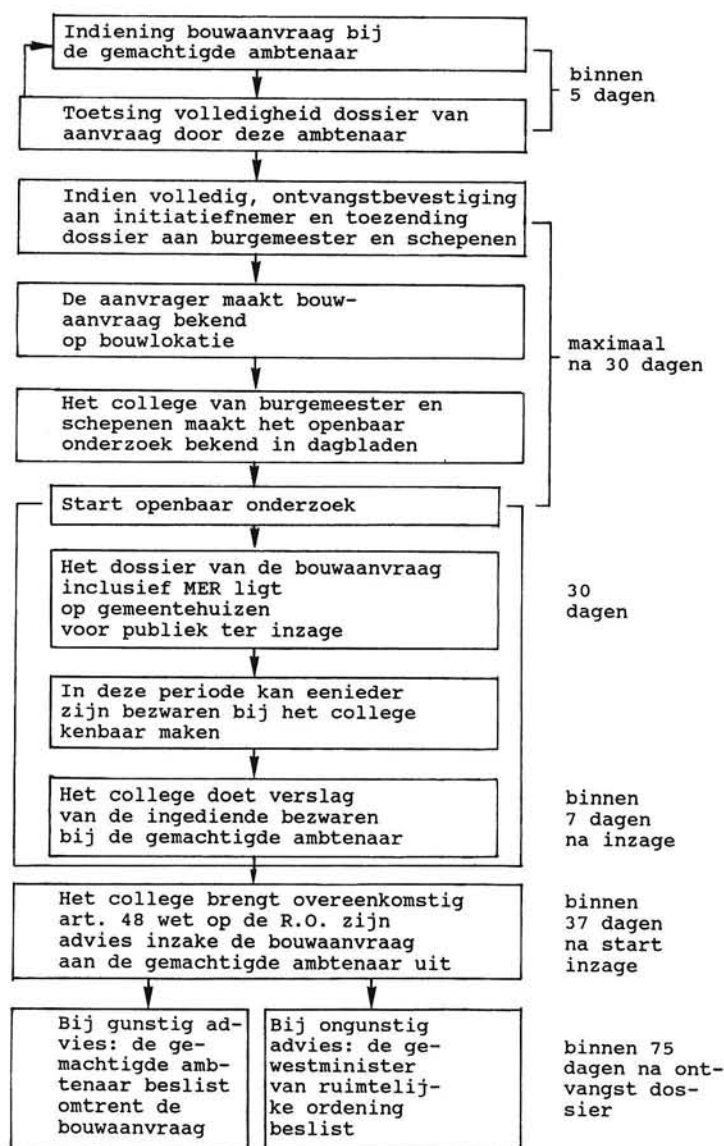
5.3 De betrokken overheden en hun bevoegdheden

In het schema in afbeelding 9 staat ingevuld welke actoren (zowel overheids- als niet-overheidsactoren) een min of meer formele rol spelen in de besluitvorming omtrent wegeaanleg en wat de inhoud van deze rol is. Aan de hand van dit schema zal het besluitvormingsproces in de volgende twee paragrafen stap voor

⁵³ Bij de regionalisatie van het nationale Ministerie van Openbare Werken naar de gewesten zal het wegenfonds worden geïntegreerd binnen de administratie van openbare werken.

stap van commentaar worden voorzien. Het accent zal daarbij in eerste instantie liggen op de verhouding tussen sectorale en facetmatig georiënteerde overheidsinstanties en de positie welke zij in de besluitvorming innemen. Ondersteunende randwerkzaamheden zijn in het schema niet opgenomen.

Afb. 8 De procedure van de verlening van bouwvergunningen ten behoeve van de aanleg van autosnelwegen in Vlaanderen



- 1, 2 Het initiatief tot de aanleg van een autosnelweg en het ontwerp van een tracé
- en 3 zijn een bevoegdheid van het bestuur der wegen van het gewestelijk bestuur van openbare werken. Van oudsher was de planning van wegen een tamelijk interne aangelegenheid binnen dit bestuur. Momenteel is de situatie volgens informatie van het bestuur der wegen zo, dat, in het kader van de afstemming met de diverse ruimtelijk concurrerende belangen, tijdens de ontwerpfase al overleg wordt gepleegd met diverse instanties. Met name de ruimtelijke ordening (bestuur van ruimtelijke ordening) eist in deze fase meer en meer een medebeslissende en sturende rol op. Deze rol is evenwel slechts informeel; daadwerkelijke invloed op het ontwerp van een tracé is afhankelijk van de welwillendheid van het bestuur der wegen. Formele bevoegdheden kent het bestuur van ruimtelijke ordening pas in latere besluitvormingsfasen. Naast de ruimtelijke ordening eisen ook lagere overheden en belangengroepen meer en meer aandacht op. Ook hiervoor geldt dat de mate waarin aan hun wensen wordt tegemoet gekomen, afhankelijk is van de beslissingen van het bestuur der wegen. In de eerste drie besluitvormingsfasen komt het aspect van de afstemming tussen de sectorale wegenplanning en facetmatige ruimtelijke ordening dus nadrukkelijker aan de orde dan voorheen het geval is geweest. Verschillende belanghebbenden worden in deze fase geconsulteerd. In het besluitvormingsproces omtrent een tracé in deze eerste fasen wordt de besluitvorming echter nog voornamelijk gedragen door het bestuur der wegen. Eén of meer beslismomenten, al dan niet geformaliseerd, waarbij andere betrokkenen een duidelijke inspraak of medezeggenschap hebben, ontbreekt cq ontbreken. Samengevat wordt met een niet wettelijk geregelde afweging van concurrerende ruimtelijke belangen (fasen 1 t/m 3) vooruitgelopen op de afweging in het kader van gewestplanprocedures (kolom 6). Maar het aantal instellingen/groepen dat betrokken is bij de belangenafstemming, is niet formeel vastgelegd zoals bij de opstelling van een gewestplan.
- 4 Na de afronding van de eerste drie procedurestappen neemt de gewestelijke executieve een tracé-besluit houdende de reservering van gronden voor de aanleg van de snelweg. Daar het besluit door de gehele executieve dient te worden gedragen, moet het maatschappelijke draagvlak voor de weg-aanleg afdoende zijn. De stap tot het nemen van het besluit is dan ook te zien als het resultaat van een nadrukkelijke politieke afweging, waarbij de diverse uiteenlopende sectorale en facetmatige belangen tegen elkaar zijn afgezet. De toedeling van de bevoegdheid tot het nemen van een tracébesluit aan de executieve vormt derhalve een tegenwicht ten opzichte van de formeel gezien relatief autonome planningspositie van het gewestelijke bestuur der wegen.
- 5 De opstelling van een MER geschiedt vanwege de initiatiefnemer tot

aanleg van een autosnelweg. De capaciteiten van de opsteller van een MER zijn in de besluiten op de mer aan eisen en controle onderworpen. Desondanks beschikt het gewestelijk bestuur van leefmilieu over de bevoegdheid en plicht een voltooid MER te toetsen op zijn 'conformiteit'; de volledigheid en de kwaliteit van de inhoud van het rapport worden gecontroleerd. Pas na een dergelijke toetsing kan het MER na goedbevinden in de verdere procedures worden ingezet. Het bestuur van leefmilieu fungeert in het besluitvormingsproces dus als waarborg voor een adequate inbreng van het milieubelang daarin.

- 6 De fase van aanpassing/herziening van een gewestplan ten behoeve van de opname van een autosnelweg daarin, is het eerste moment in het besluitvormingsproces omtrent de aanleg van de weg, waarin uiteenlopende partijen de geformaliseerde, wettelijke mogelijkheid hebben om hun meningen daarover kenbaar te maken. Hierbij speelt de Regionale Commissie van Advies, de RCA, een cruciale rol.

De taak van de RCA's is tweeledig. Enerzijds fungeert zij als consultatiepunt voor de opsteller bij de vervaardiging van een ontwerp-gewestplan, anderzijds brengt zij een advies uit over de in het openbaar onderzoek te berde gebrachte visies en bezwaren van individuele burgers en belangengroepen en de adviezen van Bestendige Deputaties en gemeenteraden aan het hoofdbestuur van de AROL. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de rol van de RCA tijdens de herziening van een gewestplan.

Zoals uit de voorgaande alinea blijkt, wordt gedurende de procedure tot herziening van een gewestplan door zowel de Bestendige Deputaties van de desbetreffende provincies als de gemeenteraden van de desbetreffende gemeenten advies over het ontwerp-plan uitgebracht. De Gouverneurs van de provincies zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het openbaar onderzoek. De rol van deze beide bestuurslagen blijft in de verdere besluitvorming hiertoe beperkt.

Het hoofdbestuur van de AROL heeft in de fase van herziening van een gewestplan de eerste formele mogelijkheid om de lokatie van een tracé te beïnvloeden, in die zin, dat het deze herziening kan blokkeren door het opgestelde ontwerp-plan af te keuren en niet door te geven aan de bevoegde gemeenschapsminister en executieve. Indien het van deze mogelijkheid gebruik maakt, zal door onderhandelingen tussen het bestuur der wegen en het hoofdbestuur van de AROL een compromis ten aanzien van de lokatie van het tracé dienen te worden gevonden. Volgens informatie van het bestuur der wegen is in een dergelijke situatie geen formeel oplossingsinstrument voorhanden. Conflicten tussen sector- en facetbelangen worden uitsluitend via onderhandeling tussen de betrokken partijen tot een oplossing gebracht.

Een omstandigheid als bovenbeschreven is tamelijk theoretisch nu het bestuur der wegen meer en meer reeds in de eerste drie besluitvormingsfasen rond de planning en realisatie van een autosnelweg een meer naar

Afb. 9 Actoren en hun rol in de besluitvorming inzake wegeaanleg in Vlaanderen

participanten in het proces	procedure- stappen			
	1	2	3	4
	initiatief- fase van de aanleg van een snelweg	ontwerpfase van een wegtracé	afstemming met con- currerende belangen	besluit tot goedkeuring van het wegtracé
gewestelijke executieve				goedkeuring tracéplannen ¹
gewestelijk be- stuur van open- bare werken	initiatief tot aanleg ¹	ontwerp van een tracé ¹	overleg met diverse inst. +groepering. ²	
gewestelijk be- stuur van ruim- telijke ordening				
gewestelijk be- stuur van leefmilieu				
provincies				
gemeenten				ter inzage- legging plannen ¹
Regionale com- missie van Advies				
Gemeentelijke commissie van Advies				
burgers, belan- gengroepen en instellingen				

1 Deze stappen vormen samen de procedure tot de reservering van een strook grond van 150 m. breedte (zie par. 5.2.3.)

2 Dit overleg is niet door middel van wettelijke regelingen op bepalingen vastgelegd.

buiten toe gerichte werkwijze volgt. Als gevolg van overleg met diverse betrokkenen zullen problemen rond tracé's zich in een vroeg(er) planningsstadium openbaren en tot een oplossing kunnen worden gebracht.

De gewestelijke executieve heeft de bevoegdheid tot de vaststelling van gewestplannen. Zoals met betrekking tot het tracébesluit reeds is vermeld, vormt dit gegeven een waarborg dat het maatschappelijk draagvlak voor het gewestplan zo groot mogelijk is en een correcte politieke afweging is gegarandeerd.

5	6	7	8
toetsing van een milieu-effectrapport	indien noodzakelijk wijzigen van gewestplan	indien noodzakelijk wijzigen van een BPA	aanvraag van bouwvergunningen
initiatief tot opstelling MER	besluit herziening + vaststelling	besluit herziening + vaststelling	
	behandeling / beoordeling gewestplan	behandeling / beoordeling BPA	besluit omtrent de aanvraag
toetsing conformiteit MER			
	organ. openb. onderzoek + advies	advies	
	advies	organ. openb. onderzoek + aannname BPA	organ. openb. onderzoek + advies
	consultatie + advies		
		consultatie + advies	
	inspraak		inspraak

- 7 De strekking van het commentaar rond de aanpassing van gewestplannen ten behoeve van geplande autosnelwegen is ook relevant voor een dienovereenkomstige aanpassing van BPA's. De rol van consultatie-orgaan wordt in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners evenwel door de GCA's van de RCA's overgenomen.

Een bijzonderheid inzake de eventuele herziening van BPA's in verband met de aanleg van autosnelwegen - projecten van algemeen belang - is dat in een dergelijke situatie, voor zover die voorkomt, het besluit tot herziening bij een besluit van de gewestelijke executieve kan worden genomen. In dit geval treedt de executieve dus in de plaats van de gemeenteraad, welke normaliter over het initiatiefrecht inzake herziening beschikt. De rol van de gemeenteraad is in deze situaties beperkt.

Daar de aanpassing van BPA's vanwege de planning van een autosnelweg minder relevant is dan de herziening in dat verband van gewestplannen, en de te volgen procedures min of meer vergelijkbaar zijn, wordt hierop niet verder ingegaan.

- 8 De bevoegdheid tot de verlening van een bouwvergunning ten behoeve van een autosnelweg ligt bij het gewestelijk bestuur voor ruimtelijke ordening. De rol van de gemeenten op wier grondgebied het desbetreffende bouwwerk wordt gerealiseerd, is beperkt tot het organiseren van een openbaar onderzoek. Daarnaast heeft de gemeente een adviserende functie inzake aanleg van de weg.

Een ongunstig advies van de Colleges van Burgemeester en Schepenen heeft evenwel slechts tot gevolg dat de beslissing omtrent vergunningverlening op een hoger plan wordt getild; in plaats van de gemachtigde ambtenaar beslist in een dergelijk geval de gewestelijke Minister van Ruimtelijke Ordening.

Evenals bij de herziening van een gewestplan is gebleken, is de verlening van de bouwvergunning voor de aanleg van autosnelwegen een moment waarop de gewestelijke ruimtelijke-ordeningsinstanties hun invloed op de daadwerkelijke realisatie van de snelweg kunnen doen gelden. Deze mogelijkheid is belangrijk, daar in beginsel de Wet op de Ruimtelijke Ordening de mogelijkheid biedt om na het verkrijgen van de bouwvergunning met de uitvoering van werken van algemeen belang aan te vangen, nog voordat de gehele procedure tot herziening van de desbetreffende ruimtelijke plannen voltooid is. In een dergelijk geval is de bevoegdheid tot de verlening van een bouwvergunning het enige formele moment waarop de ruimtelijke ordening in de planning en realisatie van de autosnelweg kan ingrijpen.

5.4 De betrokkenheid van niet-overheidsactoren

De betrokkenheid van niet-overheidsactoren zoals grote maatschappelijke belangengroeperingen in de vorm van werkgevers- en werknemersorganisaties, van middenstands- en agrarische belangengroeperingen, van kleinere belangengroeperingen zoals milieubeschermingsorganisaties en tenslotte van individuele burgers bij de tracerings van een autosnelweg, is verschillend.

De grotere maatschappelijke organisaties hebben in het kader van de herziening van gewestplannen een directe en geïnstitutionaliseerde, adviserende functie binnen de reeds aan de orde gekomen Regionale Commissies van Advies. De kleinere groeperingen of burgers hebben in dat kader alsmede in verband met de verlening van bouwvergunningen verschillende inspraakmogelijkheden. In paragraaf 5.4.1 zullen deze mogelijkheden belicht worden. De daarop volgende paragraaf werpt ter afsluiting van dit hoofdstuk een licht op de voorhanden zijnde beroepsmogelijkheden.

5.4.1 Inspraak- en adviesmogelijkheden

Gedurende de fasen van initiatief, ontwerp en afstemming met concurrerende ruimtelijke belangen is er zoals gezegd meer en meer sprake van raadpleging door het bestuur der wegen van met name de grotere maatschappelijke organisaties. Deze raadpleging draagt een informeel karakter.

Formeel beschikken de niet-overheidsactoren in het besluitvormingsproces inzake snelwegenaanleg over de volgende inspraak- en adviesmomenten:

- 1 consultatie van de RCA tijdens de ontwerpfase van een gewestplan⁵⁴;
- 2 inspraak voor een ieder tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van de opstelling van het ontwerp-gewestplan;
- 3 advies van de RCA over de ingebrachte bezwaren tegen en kanttekeningen bij het ontwerp-gewestplan;
- 4 consultatie van de GCA tijdens de ontwerpfase van een BPA⁵⁵;
- 5 inspraak voor een ieder tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van de opstelling van een ontwerp-BPA;
- 6 inspraak voor een ieder tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van de procedure tot verlening van een bouwvergunning.

Hierbij valt op dat alle inspraak- en adviesmomenten gelegen zijn in het spoor van de ruimtelijke ordening. Formele, wettelijk geregelde inspraakmomenten ten tijde van de sectorale besluitvorming ontbreken. In deze fase wordt het publiek slechts via een officiële kennisgeving op de hoogte gebracht van de ligging van de reserveringsstrook waarbinnen de autosnelweg zal worden aangelegd. Een inspraakmogelijkheid is hieraan niet verbonden.

De bovenstaande inspraak- en adviesmomenten zijn vermeld in de volgorde die in de in de praktijk wordt gehanteerd. Kanttekening hierbij is dat de momenten in het kader van de gewestplanherziening en de herziening van BPA's niet beide doorlopen worden, maar dat óf die inzake het gewestplan, óf die inzake BPA's worden doorlopen. Dit is afhankelijk van het type plan dat ten behoeve van de aanleg van een autosnelweg dient te worden herzien. Puntsgewijs worden in het navolgende de inspraakmogelijkheden toegelicht. Herhaald wordt dat aanpassing van BPA's in het kader van de aanleg van autosnelwegen een theoretisch karakter heeft. De toelichting van de inspraakmomenten 4 en 5 blijft derhalve beknopt.

ad 1 De inspraakmogelijkheid via de RCA is sinds een aantal jaren geïnstitutionaliseerd. Deze adviserende functie bij de herziening van een gewestplan is via de artikelen 19 tot en met 23 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verplicht gesteld.

⁵⁴ De wet laat de mogelijkheid open tot rechtstreekse consultatie van de desbetreffende bevolking.

⁵⁵ Idem vorige voetnoot.

In de RCA hebben voor de helft leden zitting die door de Gouverneur van een provincie worden voorgedragen. Zij worden geacht vertegenwoordigers te zijn van alle vooraanstaande regionale belangengroeperingen zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, boeren- en middenstandsverenigingen etcetera⁵⁶. Deze leden zijn door de gewestelijke executieve benoemd. De andere helft van de uit dertig leden samengestelde RCA's bestaat uit rechtstreeks door de executieve benoemde overheidsfunctionarissen zoals leden van de regering, Bestendige Deputaties en schepencolleges. Alle leden zijn benoemd voor de periode van vier jaar. Recentelijk is de samenstelling van de RCA's veelzijdiger geworden, doordat nu ook vertegenwoordigers van milieu-organisaties zijn opgenomen naast uitsluitend vertegenwoordigers van meer economisch georiënteerde belangengroeperingen. Deze invloed kan worden opgevat als een indirecte inbreng van burgers in het besluitvormingsproces omtrent gewestplannen.

De gemengde samenstelling van de RCA heeft in beginsel tot gevolg dat tijdens de fase van voor-ontwerp van een gewestplan zo veel mogelijk verschillende regionale belangen kunnen worden ingebracht. Een actieve opstelling van de RCA in deze fase leidt veelal tot opname in het gewestplan van de door hen ingebrachte wensen. De RCA beschikt derhalve formeel over een reële invloed op de opstelling van een dergelijk plan en zo ook op de lokatie van een daarin opgenomen tracé of tracé-alternatieven. De werking van deze invloed is echter wat betreft de tracés van snelwegen betrekkelijk, gezien het feit dat deze al goedgekeurd kunnen zijn door de gewestelijke executieve.

ad 2 Tijdens het openbaar onderzoek gedurende de procedure tot herziening van een gewestplan staat voor een ieder de mogelijkheid tot inspraak open. Deze directe inspraakmogelijkheid heeft evenwel slechts een reagerend karakter. Met andere woorden, bezwaren tegen het ontwerp-plan kunnen worden ingebracht, maar voor een honorering daarvan is de inspreker afhankelijk van het inzicht van de bevoegde overheden.

De ruimte die de wet laat voor een parallelle consultatie van individuele burgers of van belangengroeperingen die niet in de RCA zijn vertegenwoordigd, kan naar inzicht van de plan-ontwerpers worden benut. Gebruikmaking van deze mogelijkheid kan leiden tot een actieve inbreng van burgers en belangengroeperingen in een vroege fase van het ontwerpen van het plan.

ad 3 Na het openbaar onderzoek heeft de RCA de plicht advies uit te brengen over de ingebrachte bezwaren en de adviezen van gemeenten en provincies. Met dit advies wordt de consultatieprocedure afgerond.

Vermeldenswaard is het gegeven dat het bestuur van ruimtelijke ordening

⁵⁶ Gezien de samenstelling en taak van de RCA's kunnen deze vergeleken worden met de Nederlandse Provinciale Planologische Commissies of met de Rijksplanologische Commissie.

de bevoegdheid heeft om na dit stadium nog veranderingen in het plan-ontwerp aan te brengen. Het veranderde ontwerp is daarna niet nogmaals aan een inspraakprocedure onderhevig.

ad 4 De inspraakmogelijkheid via de GCA vertoont grote overeenkomst met die via de RCA, met dien verstande dat de samenstelling van de GCA geënt is op een lokaal niveau. Hierop wordt niet verder ingegaan.

ad 5 Ook de inspraak voor alle betrokkenen tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van de voltooiing van het ontwerp-BPA komt overeen met die inzake het ontwerp-gewestplan. Een nadere verduidelijking is derhalve niet noodzakelijk, met uitzondering van het gegeven dat, in tegenstelling tot de procedure bij gewestplannen, een ontwerp-BPA dat na de inspraakronde door de gemeenteraad is aangepast, opnieuw een openbaar onderzoek dient te doorlopen. Deze cyclus wordt herhaald, totdat het ontwerp-BPA ongewijzigd de gemeenteraad passeert.

ad 6 Het openbaar onderzoek bij de verlening van een bouwvergunning is in Vlaanderen sinds kort in de procedure daartoe geïntroduceerd vanwege de implementatie van de Europese richtlijn voor milieu-effectrapportage. In Wallonië bestond een dergelijk onderzoek bij de verlening van een bouwvergunning al langer.

De schriftelijk ingebrachte bezwaren tegen de verlening van een bouwvergunning worden door de verantwoordelijke colleges van burgemeester en schepenen gebundeld en vervolgens aan de gemachtigde ambtenaar gezonden. De verwerking van de bezwaren is afhankelijk van de beoordeling van de gemachtigde ambtenaar. Een formele beoordelingsregeling of -criteria daarvoor ontbreekt cq ontbreken.

5.4.2 Rechtsbescherming

De rechtsbescherming bij de reservering van gronden voor de aanleg van een autosnelweg, in de procedures voor herziening van gewestplannen en/of Bijzondere Plannen van Aanleg en bij de verlening van bouwvergunningen ontbreekt geheel. In geen van de procedures die relevant zijn bij de planning en realisatie van autosnelwegen, is een beroepsmogelijkheid voorzien. Het blijft slechts bij de mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar.

Beroepsmogelijkheden zijn alleen daar voorhanden, waar betrokken overheden hun bevoegdheden overschrijden of hun wettelijke plichten niet vervullen. In dergelijke gevallen kan men zich tot de Raad van State wenden. De afdeling Administratie van dit bestuursrechtcollege beschermt zowel individuele burgers als belangengroeperingen door onrechtmatige handelingen nietig te verklaren, en door schadevergoeding toe te kennen in gevallen van buitengewone schade. Gronden voor nietig-verklaring zijn machtsoverschrijding of -afwenteling en niet-naleving van voorgeschreven procedures.



DE PROCEDURES VOOR EN DE WERKWIJZEN BIJ DE PLANNING EN REALISATIE VAN SPOORWEGEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de in België gehanteerde werkwijzen en procedures bij de planning en realisatie van spoorlijnen beschreven. De beschrijving ervan zal geschieden aan de hand van het schema in afbeelding 10. In dit schema zijn de grote lijnen van de planning en realisatie van spoorlijnen beschreven. In de daarop volgende paragrafen worden de verschillende fasen uit de afbeelding nader ontleed. De aankoop of onteigening van gronden alsmede de fase van realisatie van de infrastructuur blijven in het navolgende buiten beschouwing.

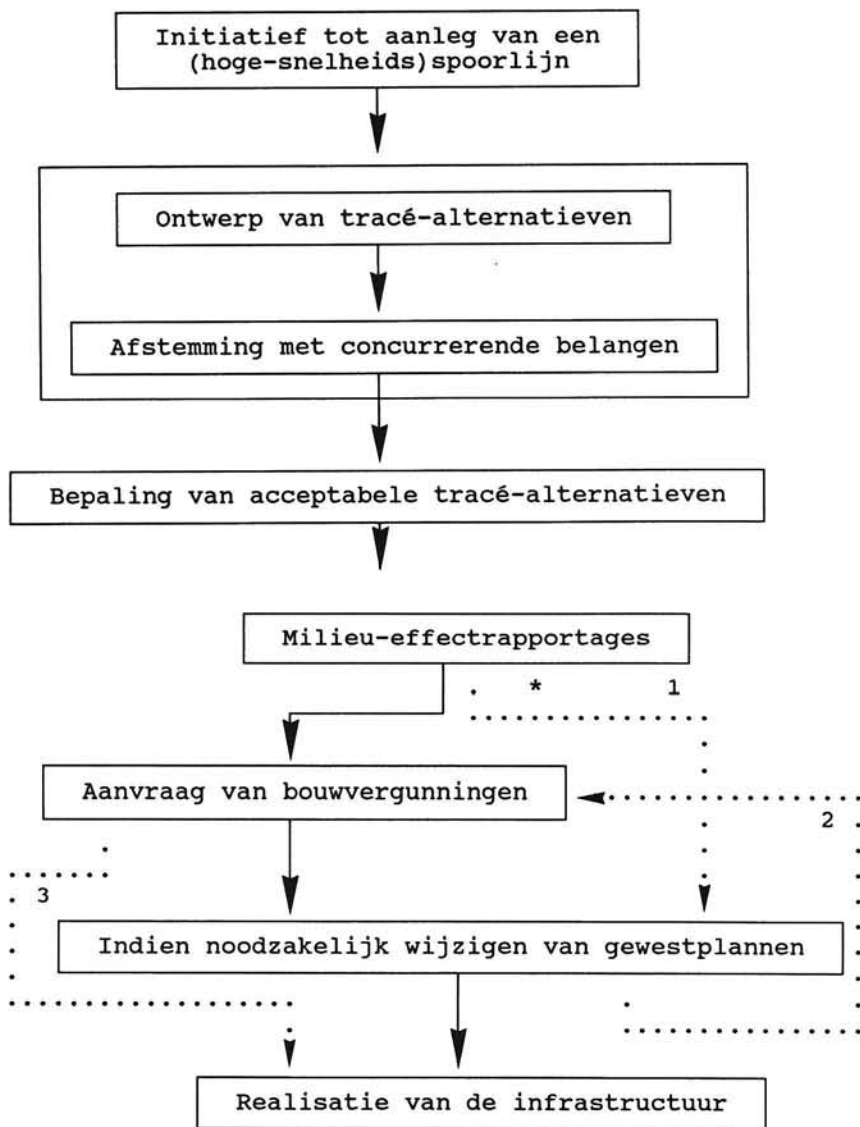
Na de beschrijving van de afzonderlijke procedurestappen en werkwijzen wordt in paragraaf 6.3 aandacht besteed aan de daarbij betrokken overheidsactoren en de rol welke zij spelen. Met name komt aan de orde, op welk tijdstip in de planning en realisatie van spoorwegen bepaalde sectorale of facetmatig georiënteerde overheden in dit proces worden betrokken en welke bevoegdheden zij daarin hebben.

In de afsluitende paragraaf is aangeduid, in hoeverre en op welke wijze niet-overheidsinstanties de besluitvorming omtrent spoorwegenaanleg beïnvloeden. Nagegaan wordt wat de positie van particuliere instellingen en/of belangenorganisaties en burgers in deze besluitvorming is. Specifieke aandacht wordt daarbij besteed aan mogelijkheden van inspraak en van rechtsbescherming.

Vanwege de recente belangstelling van de aanleg van hoge-snelheidsspoorlijnen in België (en in Europa) zal aan de besluitvorming daaromtrent aandacht worden besteed.

Vanwege de verregaande overeenkomsten in de procedures van planning en realisatie van spoorlijnen met die van autosnelwegen zal waar mogelijk is naar voorgaande hoofdstukken worden verwezen. Onnodige doublures worden zodoende vermeden. Een uitzondering wordt uiteraard gemaakt, voor zover dergelijke procedures specifieke karaktertrekken vertonen, verband houdende met de aanleg van (hoge-snelheids)spoorlijnen.

Afb. 10 De fasering van de planning en realisatie van hoge-snelheidsspoorlijnen



* Vanaf de milieu-effectrapportage bestaat er een Vlaams en een Waals procedureel traject (een Brussels traject blijft buiten beschouwing). Het Waalse traject is met een stippellijn aangegeven. Voor alle duidelijkheid is de volgorde van de procedurestappen in het Waalse traject genummerd.

De totstandkomingsprocedure voor Bijzondere Plannen van Aanleg is reeds eerder uitvoerig behandeld. Daar deze procedure geen veranderingen ondergaat

als gevolg van bijzondere relaties met spoorwegenplanning, wordt zij hier verder niet behandeld.

6.2 Fasen voorafgaand aan de realisatie van spoorwegen

6.2.1 Het initiatief tot aanleg van een spoorweg

Overeenkomstig de in hoofdstuk 1, paragraaf 1.4.2 beschreven materiële bevoegdhedenverdeling tussen de Belgische nationale regering en de executieven van de verschillende gewesten, behoort het initiatief tot de voorbereiding en aanleg van spoorlijnen tot de bevoegdheden van de nationale regering. Binnen de regering is het nationale Ministerie van Verkeerswezen verantwoordelijk voor de spoorwegen. Dit Ministerie houdt het toezicht op de exploitatie van infrastructuur en materieel door de NMBS.

Met betrekking tot aanpassing en vernieuwing van rail-infrastructuur voert de NMBS een eigen beleid. De controle op dit beleid, met name wat betreft het verlenen van een financiële grondslag, is een zaak van het Ministerie van Verkeerswezen.

Het initiatief inzake de hoge-snelheidsspoorlijnen is van internationale oorsprong.

6.2.2 Ontwerp van een spoortracé, afstemming met concurrerende belangen en de bepaling van acceptabele tracé-alternatieven

Het ontwerpen van spoortracés is één van de taken van het departement infrastructuur van de NMBS. Ten behoeve van de reguliere vernieuwing en aanpassing van het bestaande spoorwegennet beschikt de NMBS over vijf-jarenplannen. Hierin wordt een overzicht gepresenteerd van de wensen en plannen van de NMBS ten aanzien van netwerkverbetering. Dit overzicht is gekoppeld aan een indicatie van de financiële consequenties van uitvoering van de plannen.

De ontwerp-activiteiten rond de geplande hoge-snelheidsspoorlijnen Franse grens - Brussel, Brussel - richting Nederlandse grens en Brussel - richting Luik dragen vanwege de bijzondere bestuurlijke en uitvoerings-technische problematiek als gevolg van het éénmalige en internationale karakter van de hoge-snelheidsspoorlijn een ad hoc karakter.

De uitvoerings-technische problematiek en de problematiek van de tracerings van railinfrastructuur centreert zich onder meer rond:

- buitenlandse belangen, wensen en randvoorwaarden;
- voor België is het punt waar de hoge-snelheidsspoorlijn de Belgisch - Franse grens zal overschrijden een min of meer door Frankrijk 'gedicteerd' gegeven⁵⁷;

⁵⁷ Dit gegeven is ontleend aan informatie van een hoge ambtenaar van het departement infrastructuur van de NMBS.

Internationaal gezien is de afstemming tussen de (tracé)wensen van de verschillende betrokken landen problematisch. De Franse overheid stelt de Belgische grotendeels voor voldongen feiten. De Belgische nationale en gewestelijke overheden beslissen omtrent de tracélokatie in België zonder de Nederlandse overheid daarin in afdoende mate te betrek-

- het punt van overschrijding van de Belgisch - Nederlandse grens is nog een open vraag;
- de discussie omtrent de vraag of een hoge-snelheidslijn gedeeltelijk over bestaande spoortrajecten dient te rijden, of dat een geheel nieuwe, specifieke hoge-snelheidslijn dient te worden aangelegd;
- de vraag of het normale binnenlandse treinverkeer kan profiteren van de grote investeringen in infrastructuur voor een hoge-snelheidstrein;
- de vraag naar de orde van grootte van negatieve milieu-effecten en de eventuele acceptatie daarvan.

De bestuurlijke problematiek bestaat onder andere uit:

- aversie onder met name de Vlaamse bevolking tegen aanleg van een nieuwe hoge-snelheidslijn;
- de organisatie van een afdoende inspraakmogelijkheid voor de desbetreffende bevolking;
- weerstand van zowel de Vlaamse als de Waalse executieve, als gevolg van deze aversie onder de bevolking en als gevolg van meningsverschillen tussen beide executieven omtrent uitvoerings-technische zaken;
- de bestaande bevoegdheidsverdeling; de nationale regering kan realisatie van een hoge-snelheidsspoorlijn niet afdwingen, in verband met autonome gewestelijke bevoegdheden in het ruimtelijke-orderingsspoor;
- een hoge mate van buitenlandse druk om de hoge-snelheidslijnen spoedig te realiseren⁵⁸

De NMBS heeft voor de hoge-snelheidstrein een aantal verschillende tracé-alternatieven uitgewerkt. Tijdens diverse overlegondes met onder meer de gewestelijke besturen zijn daarvan een aantal tracé's als zijnde niet haalbaar afgevallen. De resterende tracé's zijn vervolgens alle in procedure gebracht.

6.2.3 Milieu-effectrapportage

De bij mer gevolgde fasen zijn in paragraaf 5.2.4 afdoende beschreven. Voor elk van de als reëel beschouwde spoortracé's is een MER opgesteld. De diverse MER's zijn samengesteld uit in meer of mindere mate afzonderlijk opgestelde deelrapporten.

Vanaf de afronding van de milieu-effectrapportage worden in het Vlaamse en in

ken. Ook de Nederlandse overheid dreigt zo in een positie te komen waarin er weinig meer te kiezen overblijft.

⁵⁸ Zo hebben in oktober 1988 de ministers van de transport van de EG-landen tijdens een bijeenkomst hun interesse in de aanleg van hoge-snelheidsspoorlijnen onderstreept en is op 21 november 1989 besloten dat in het jaar 1989 een netwerk van hoge-snelheidsspoorlijnen operationeel dient te zijn.

Zie ook: The Roundtable of European Industrialists, 1988 en Community of European Railways, 1989.

het Waalse gewest verschillende procedures gevolgd. Deze omstandigheid vloeit voort uit de noodzaak tot het bieden van een inspraakmogelijkheid voor een ieder inzake de milieu-effectrapporten. In Vlaanderen is deze mogelijkheid evenals in Wallonië gekoppeld aan de procedure tot verlening van bouwvergunningen. De afwijking in de procedurele trajecten tussen de beide gewesten, zoals in afbeelding 10 getoond, wordt veroorzaakt, doordat in Wallonië de besluitvorming omtrent een tracé wordt gebaseerd op de resultaten van een inspraakronde in het kader van gewestplanprocedures, en in Vlaanderen op inspraakresultaten uit procedures tot aanvraag van bouwvergunningen.

6.2.4 Het Vlaamse procedurele traject

Aanvraag bouwvergunningen en bestuurlijke stellingname

Het Vlaamse procedurele traject is gebaseerd op een ad hoc keuze ervan door de Vlaamse executieve. De keuze is gebaseerd op de reeds aangestipte gevoeligheid bij de Vlaamse bevolking van het onderwerp van realisatie van railinfrastructuur in het dichtbevolkte, kleinschalige Vlaamse land. De executieve wenst uitsluitend een verantwoordelijk besluit te nemen dat een afdoende maatschappelijk draagvlak heeft. Tot een dergelijk besluit denkt de executieve te kunnen komen door middel van de procedure inzake inspraak en besluitvorming omtrent de hoge-snelheidslijn, zoals deze in hoofdstuk 4 is gepresenteerd.

Kort samengevat is deze:

- Inspraak van de bevolking op basis van de milieu-effectrapporten welke daartoe in openbaar onderzoek inzake de verlening van bouwvergunningen⁵⁹ zijn opgenomen;
- bepaling standpunt van de Vlaamse executieve, gebaseerd op de inspraakreacties;
- debat hierover in de Vlaamse Raad;
- beslissing omtrent de aanvaardbaarheid van de hoge-snelheidslijn en bepaling van een voorkeurstracé;
- mogelijkheid tot het verlenen van de benodigde bouwvergunningen.

Wijziging gewestplannen

De noodzakelijke wijzigingen van gewestplannen verlopen volgens de procedure zoals deze in hoofdstuk 2 is verduidelijkt. Kanttekening daarbij is dat de bouwvergunningen voor de hoge-snelheidsspoorlijn, zijnde een door een publiekrechtelijk orgaan verzorgd werk van algemeen belang, kunnen worden verleend, zodra de executieve tot inherenzieningstelling van het vigerende gewestplan heeft besloten.

6.2.5 Het Waalse procedurele traject

In Wallonië wordt als eerste procedurele stap na de milieu-effectrapportage de procedure tot wijziging van gewestplannen gevolgd. Tijdens deze procedure worden de aan het tracé van de hoge-snelheidslijn aangepaste ontwerp-gewest-

⁵⁹ Zie voor de gedetailleerde procedure figuur 8.

Afb. 11 Actoren en hun rol in de besluitvorming inzake de aanleg van spoorwegen in Vlaanderen

participanten in het proces	procedure- stappen			
	1	2	3	4
	initiatief tot aanleg van een spoortracé	ontwerp van alternatieve spoortracé's	afstemming met concurrerende belangen	bepaling van verschillende tracé-alternatieven
nationale overheid (de Regering)				
nationaal Ministerie van Verkeerswezen	financieel toezicht			
NMBS	initiatief tot aanleg	ontwerp van tracé's	overleg met instanties en groeperingen ¹	bepaling van acceptabele tracé-altern.
gewestelijke executieve				
gewestelijk bestuur van openbare werken				
gewestelijk bestuur van ruimtelijke ordening				
gewestelijk bestuur van leefmilieu				
provincies				
gemeenten				
Regionale Commissie van Advies				
Gemeentelijke Commissie van Advies				
burgers, belangengroepen en instellingen				

¹ Dit overleg is niet door middel van wettelijke regelingen en of bepalingen vastgelegd.

5	6	7	8	9
toetsing van milieu-effectrapportages	aanvraag van bouwvergunningen	standpuntbepaling omtrent tracé-alternatief	besluit omtrent realisatie spoortracé	indien noodzakelijk wijzigen gewestplan
			vaststelling van te realiseren tracé	
			advies	
initiatief tot opstelling MER				
		bepaalt voorkeurstracé		besluit herziening + vaststelling
	besluit omtrent de aanvraag			behandeling / beoordeling gewestplan
toetsing conformiteit MER				
				organisatie openbaar onderzoek
	organ. openb. onderzoek + advies			advies
				consultatie + advies
	inspraak			inspraak

plannen aan de normale gewestplanprocedure, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, onderworpen. Na vaststelling van de nieuwe gewestplannen worden vervolgens de aanvraagprocedures voor de benodigde bouwvergunningen gestart. Hierbij wordt de publieke inspraakronde inzake de bouwaanvragen uitgebreid met de terinzagelegging van een desbetreffend MER.

6.2.6 Besluit tot daadwerkelijke realisatie van een spoortracé

Inzake de besluitvorming in het sectorspoor, bij de NMBS en/of het Ministerie van Verkeerswezen of de nationale regering als geheel bestaat geen specifiek beslismoment dat formeel is geregeld. Een dergelijk besluit wordt op ad hoc basis genomen.

6.3 De betrokken overheden en hun bevoegdheden

In afbeelding 11 staat schematisch weergegeven welke actoren in de besluitvorming omtrent aanleg van spoorwegen zijn betrokken en welke hun functie daarin is. Met behulp van dit schema, opgesteld volgens de Vlaamse versie van de besluitvormingsprocedure, wordt in de navolgende paragrafen het besluitvormingsproces stapsgewijs van commentaar voorzien. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar verhoudingen tussen betrokken sectorale en facetmatige overheden. Ondersteunende randwerkzaamheden zijn in het schema niet opgenomen.

- 1, 2 Het initiatief tot aanleg van railinfrastructuur, het ontwerp van
- 3 en alternatieve tracé's, de afstemming met concurrerende en andere ruimtelijke belangen
- 4 en het op basis daarvan bepalen van haalbare tracé-alternatieven zijn alle bevoegdheden of verantwoordelijkheden van de NMBS. De meeste van deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden deelt de NMBS met andere overheidsorganen.

Bij het ontplooiën van initiatieven voor nieuwe railinfrastructuur staat de NMBS onder toezicht van het nationale Ministerie van Verkeerswezen. Dit ministerie beheert de geldstroom richting NMBS, zodat nieuwe projecten de medewerking van het ministerie behoeven. Op deze wijze kan het ministerie zijn eigen beleid grotendeels aan de NMBS opleggen of omgekeerd door de NMBS gewenste ontwikkelingen blokkeren.

Het ontwerpen van tracé's is de verantwoordelijkheid van de NMBS, met name het Departement infrastructuur. Het ontwerpproces is niet besloten, maar vereist vergaand overleg met vele betrokken overheden en belangengroeperingen. Het in vergelijking tot de wegenplanning 'open' karakter van de planning van nieuwe railinfrastructuur zal deels worden veroorzaakt, doordat daadwerkelijke realisatie gefrustreerd kan worden door gebrek aan medewerking van vooral de gewestelijke executieven en vanwege de gevoeligheid van het onderwerp in de publieke opinie.

Hoewel de gewesten geen sectorale zeggenschap inzake (hoge-snelheids)spoorlijnen bezitten, hebben zij een stem in de realisatie van nieuwe lijnen via het besluitvormingsspoor van de ruimtelijke ordening. Via een weigering om gewestplannen aan de aanleg van nieuwe spoorlijnen aan te passen (Wallonië), of via de weigering om de benodigde bouwvergunningen te verlenen (Vlaanderen), kunnen de gewesten de realisatie daarvan blokkeren.

In met name Vlaanderen wordt daarenboven de houding van de executieve ten opzichte van een hoge-snelheidsspoorlijn nadrukkelijk bepaald door de mate van acceptatie onder de bevolking van de spoorlijn. Overleg tijdens het ontwerpproces is derhalve uiterst noodzakelijk.

Dergelijk overleg mondt uiteindelijk uit in een aantal tracé-alternatieven en/of -varianten, die voor alle betrokken partijen in meer of mindere mate acceptabel zijn.

- 5 De toetsing van de milieu-effectrapporten betreffende de diverse tracé-alternatieven is een autonome bevoegdheid van het gewestelijke bestuur van leefmilieu. Getoetst wordt op de inhoudelijke kwaliteit van het MER en niet op normatieve waarden ten aanzien van het milieu. Noch de initiatiefnemer van het mer-plichtige project, noch anderszins betrokkenen kunnen hierop formele invloed uitoefenen.
- 6 en De procedure voor de aanvraag van bouwvergunningen en de verdeling van
- 7 de bevoegdheden terzake is al in het vorige hoofdstuk uitvoerig behandeld. Inzake railinfrastructuur is deze procedure niet anders dan bij autosnelwegen. De wijze waarop de procedure en het daarin opgenomen openbaar onderzoek in Vlaanderen zijn ingebed in de besluitvormingsprocedure inzake de hoge-snelheidslijn, is evenwel bijzonder.
In beginsel hebben de bouwaanvragen betrekking op alle relevante tracé-alternatieven. Het gehele pakket van aanvragen heeft evenwel slechts tot doel voor ieder tracé-alternatief een openbaar onderzoek met de daaraan verbonden publieke inspraakronde te starten. Zijn alle inspraakrondes en vervolgens gehele aanvraagprocedures afgerond, dan worden de uitkomsten niet zozeer gebruikt om daadwerkelijk bouwvergunningen te verlenen, dan wel om de inspraakresultaten te evalueren en het gewestelijk bestuur de mogelijkheid te bieden om zijn standpunt te bepalen. Blijkt de gewestelijke ondersteuning van realisatie van het minst bezwaarlijke tracé politiek haalbaar, dan kunnen de daarvoor benodigde bouwvergunningen op het gewenste tijdstip alsnog verleend worden. De vereiste procedures zijn dan immers voltooid.
- 8 Het besluit tot realisatie van een tracé-ontwerp is een uitdrukkelijke bevoegdheid van de nationale overheid. Wat betreft de keuze van een tracé is zij echter met handen en voeten gebonden aan de gewestelijke beslissingen terzake. De gewesten bezitten zoals gezegd de autonome bevoegdheid om in het besluitvormingsspoor van de ruimtelijke ordening de vereiste maatregelen te nemen.
Het is belangwekkend dat een krachtig instrument, om in het geval van een 'patstelling' tussen gewest(en) en nationale overheid ter oplossing daarvan te worden aangewend, ontbreekt. In een situatie van een belangenconflict, waarbij overleg tussen de betrokkenen, eventueel aangevuld

met een advies van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, niet tot een oplossing leidt, kan slechts het overlegcomité⁶⁰ worden ingeschakeld. Binnen dit comité kan op basis van gelijkwaardig overleg tot een bindende uitspraak inzake een conflict worden gekomen. Daarvoor is evenwel weer het bereiken van een consensus vereist.

- 9 De bevoegdheden inzake de herziening van gewestplannen zijn dezelfde zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. Hieraan wordt onder dit punt dan ook geen verdere aandacht meer geschonken.

6.4 De betrokkenheid van niet-overheidsactoren

6.4.1 Inspraak- en adviesmogelijkheden

Niet-overheidsactoren beschikken over diverse formele inspraak- en adviesmogelijkheden tijdens de besluitvorming over de realisatie van railinfrastructuur. De volgende inspraakmomenten zijn te onderscheiden:

- 1 inspraak voor een ieder tijdens het openbaar onderzoek inzake de aanvraag van bouwvergunningen en het desbetreffende MER in Vlaanderen en Wallonië of;
- 2 inspraak voor een ieder tijdens een openbaar onderzoek inzake ontwerp-gewestplannen waarop ingetkend de geplande railinfrastructuur in Wallonië;
- 3 Inspraak voor een ieder tijdens het openbaar onderzoek inzake de ontwerp-gewestplannen in Vlaanderen;
- 4 geïnstitutionaliseerde inspraak voor specifieke belangengroeperingen tijdens de consultatie van de RCA tijdens de ontwerpfase van een nieuw gewestplan in beide gewesten;
- 5 advies van de RCA over de ingebrachte bezwaren tegen en kanttekeningen bij het ontwerp-gewestplan in beide gewesten.

ad 1 De inspraak rond het dossier inclusief MER inzake de aanvraag van bouwvergunningen is dezelfde als in hoofdstuk 5 is beschreven. Een bijzonderheid is evenwel dat de resultaten nadrukkelijk bij de besluitvorming omtrent de realisatie van de geplande railinfrastructuur worden betrokken. Bij snelwegen is dit wezenlijk anders, daar de tracé's hiervan reeds zijn goedgekeurd vóórdat een MER wordt opgesteld⁶¹. Is bij de planning van spoorwegen een (positief) besluit omtrent vergunningverlening eenmaal genomen, dan kan de executieve zodra tot inherzieningstelling van de gewestplannen is besloten, de vergunningen verlenen en kan de daadwer-

⁶⁰ Zie hoofdstuk 1 voor een nadere uitleg.

⁶¹ De situatie is historisch gegroeid in die zin dat vóórdat mer aan de orde was, veel tracé's reeds waren goedgekeurd en in gewestplannen waren opgenomen. Dit houdt in dat bij daadwerkelijke realisatie van deze tracé's een mer noodzakelijk was omdat inmiddels de mer-plicht was ingevoerd.

kelijke aanleg aanvangen. Deze mogelijkheid staat open daar het project een activiteit is van een publiekrechtelijk orgaan en tevens van algemeen belang is (zie hoofdstuk 2).

- ad 2** Deze inspraakmogelijkheid heeft voor Wallonië dezelfde betekenis als die rond de bouwaanvragen in Vlaanderen, namelijk het bieden van een uitgangspunt voor de bepaling van het standpunt van de gewestelijke executieve, alsmede het voldoen aan de wettelijke plicht tot het verschaffen van een inspraakmogelijkheid voor een ieder met betrekking tot de milieu-effectrapportage. Het verschil met de Vlaamse situatie is dat, hoewel de lokatie van de inspraakmogelijkheid in de procedure tot herziening van een gewestplan dezelfde is als in het Vlaamse gewest, deze in Wallonië voorafgaat aan het vroegst mogelijke tijdstip waarop met de bouw van de hoge-snelheidslijn kan worden begonnen. Deze inspraakmogelijkheid kan dus wel degelijk effect sorteren.
- ad 3** Vanwege de inspraakmogelijkheid in het kader van de verlening van bouwvergunningen onder ad 1 wordt de betekenis van de inspraakronde tijdens de procedure tot herziening van de gewestplannen aanzienlijk gedevalueerd. Het betreft een inspraakmogelijkheid op een tijdstip omtrent de hoge-snelheidslijn al is beslist en waarop de bouw van de hoge-snelheidslijn al kan zijn begonnen. Het nut van deze mogelijkheid is derhalve twijfelachtig.
- ad 4** Dit inspraakmoment is reeds beschreven in hoofdstuk 5. Nadere uitleg blijft derhalve achterwege.
- ad 5** Ook deze inspraakmogelijkheid is in het vorige hoofdstuk aan de orde gesteld. Verdere uitleg blijft daarom achterwege.

6.4.2 Rechtsbescherming

Wat betreft de rechtsbescherming wordt verwezen naar paragraaf 5.4.2. De daar gemaakte opmerkingen zijn ook van toepassing op de procedures tot aanleg van een hoge-snelheidsspoorlijn.

DE SECTORALE EN FACETMATIGE REGELGEVING INZAKE DE BESLUITVORMING OMTRENT LIJNINFRASTRUCTUUR IN NEDERLAND

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de besluitvormingsprocedures inzake de aanleg van lijninfrastructuur zoals deze in Nederland worden gehanteerd. De behandeling van de procedures is beknopt en niet uitputtend, dit vanwege het doel ervan, namelijk het bieden van een vergelijkingsmogelijkheid met de Belgische situatie terzake. In dit hoofdstuk wordt daarenboven geen onderscheid gemaakt tussen de procedures inzake de aanleg van spoorwegen en die welke in gebruik zijn bij de besluitvorming omtrent (rijks)autosnelwegen. Dit onderscheid blijft achterwege daar voor beide soorten infrastructuur dezelfde procedure, de zogenaamde Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure (RVW-procedure), wordt gebruikt.

Het hoofdstuk vangt aan met een korte beschouwing van de besluitvormingswijze omtrent ruimtelijk relevante projecten in Nederland. Vervolgens komen de regelgeving inzake de milieu-effectrapportage en de Raad van Verkeer en Waterstaat-procedure aan de orde, alsmede de manier waarop deze in de besluitvorming inzake de aanleg van lijninfrastructuur zijn geïntegreerd. Daarna wordt aandacht geschonken aan de verwerking van sectorale besluiten, tracébesluiten, in de ruimtelijke ordening, meer concreet, de opname van tracé's in ruimtelijke plannen (met name bestemmingsplannen). In de paragraaf waarin de ruimtelijke-ordeningsaspecten aan de orde komen, wordt tevens kort ingegaan op de noodzaak van bouw- en/of aanlegvergunningen. Na de beschrijving van de besluitvorming in de sectorlijn en in de facetlijn wordt een overzicht van de totale te volgen procedure weergegeven. Tot slot worden de mogelijkheden tot achtereenvolgens inspraak in en rechtsbescherming ten aanzien van plannen voor lijninfrastructuur voor burgers gepresenteerd.

7.2 De besluitvorming omtrent ruimtelijk relevante projecten

De besluitvorming met betrekking tot ruimtelijk relevante projecten wordt in Nederland gekenmerkt door de zogenaamde tweesporigheid. Dit begrip ver-

woordt dat de besluitvorming omtrent de bovengenoemde projecten langs twee sporen verloopt, te weten het sectorale en het facetmatige spoor.

Het sectorale spoor heeft betrekking op het geheel van activiteiten en daarmee aanverwante besluitvormingsprocedures, gericht op het verwezenlijken van een specifiek belang. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan volkshuisvesting, landbouw of verkeer en vervoer. De sectorale besluitvormingsprocedures zijn dikwijls specifiek voor de sector waarin zij gehanteerd worden. De procedures vertonen tevens onderlinge verschillen wat betreft de mate van formalisatie; ze zijn bijvoorbeeld niet allemaal wettelijk vastgelegd.

De procedure welke voor de besluitvorming omtrent autosnelwegen en spoorlijnen wordt gehanteerd, is de reeds genoemde Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure. Deze (tracé)procedure is niet wettelijk vastgelegd, ondanks herhaaldelijke pogingen daartoe uit het verleden⁶¹. In de volgende paragraaf komt de procedure uitgebreid aan de orde.

De facetmatige planning kenmerkt zich voor alles door een concentratie van de aandacht op een specifiek aspect van diverse uiteenlopende planningsactiviteiten. In Nederland worden over het algemeen drie velden van facetmatige planning onderscheiden. Dit zijn de ruimtelijke ordening, de sociaal-economische planning en de sociaal-culturele planning⁶². Voor deze studie is uiteraard de ruimtelijke ordening als beleidsterrein relevant. Binnen dit terrein vindt, gedeeltelijk parallel aan de sectorale besluitvorming, de besluitvorming omtrent lijninfrastructuur plaats. In paragraaf 7.4 zal de besluitvorming terzake in dit ruimtelijk spoor nader worden belicht.

In het verleden is de coördinatie tussen de beide besluitvormingssporen problematisch geweest. Dit heeft geleid tot diverse studies naar mogelijkheden om de samenloop tussen de beide sporen zo vloeiend mogelijk te laten verlopen en het tijdspad inzake de besluitvorming omtrent ruimtelijk relevante projecten zoveel mogelijk te bekorten. De studies hebben nog niet tot concrete aanpassingen van besluitvormingsprocedures geleid. Wel is eruit duidelijk geworden dat een zekere integratie van procedures nuttig en mogelijk is. Een voorbeeld van een dergelijke integratie - zij het tussen een sectorale procedure en de procedure voor de milieu-effectrapportage - waarbij diverse elkaar overlappende procedurerestappen zijn gecombineerd, wordt geleverd door de geïntegreerde Raad voor Verkeer en Waterstaat - Milieu-effectrapportage-procedure. Deze wordt in de volgende paragraaf behandeld.

⁶¹ Zo bestaat er een concept voor een ontwerp-tracéwet.

⁶² Tegenwoordig wordt daarnaast in diverse kringen milieubeleidsplanning meer en meer als een vorm van facetmatige planningsactiviteit gezien.

7.3 Milieu-effectrapportage en Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure

7.3.1 De procedure inzake milieu-effectrapportage

Milieu-effectrapportage is in Nederland in het midden van de jaren tachtig geïntroduceerd en de regeling daartoe is op 10 mei 1986 in werking getreden⁶³. De regeling ervan is opgenomen in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (Wabm), hoofdstuk 4. In bijlage C van het besluit milieu-effectrapportage⁶⁴ is de werkingsfeer van de regeling uitgewerkt. Hierin staan de activiteiten en besluiten vermeld, ten aanzien waarvan de opstelling van een milieu-effectrapport verplicht is.

In het kader van deze studie zijn de volgende mer-plichtige activiteiten relevant:

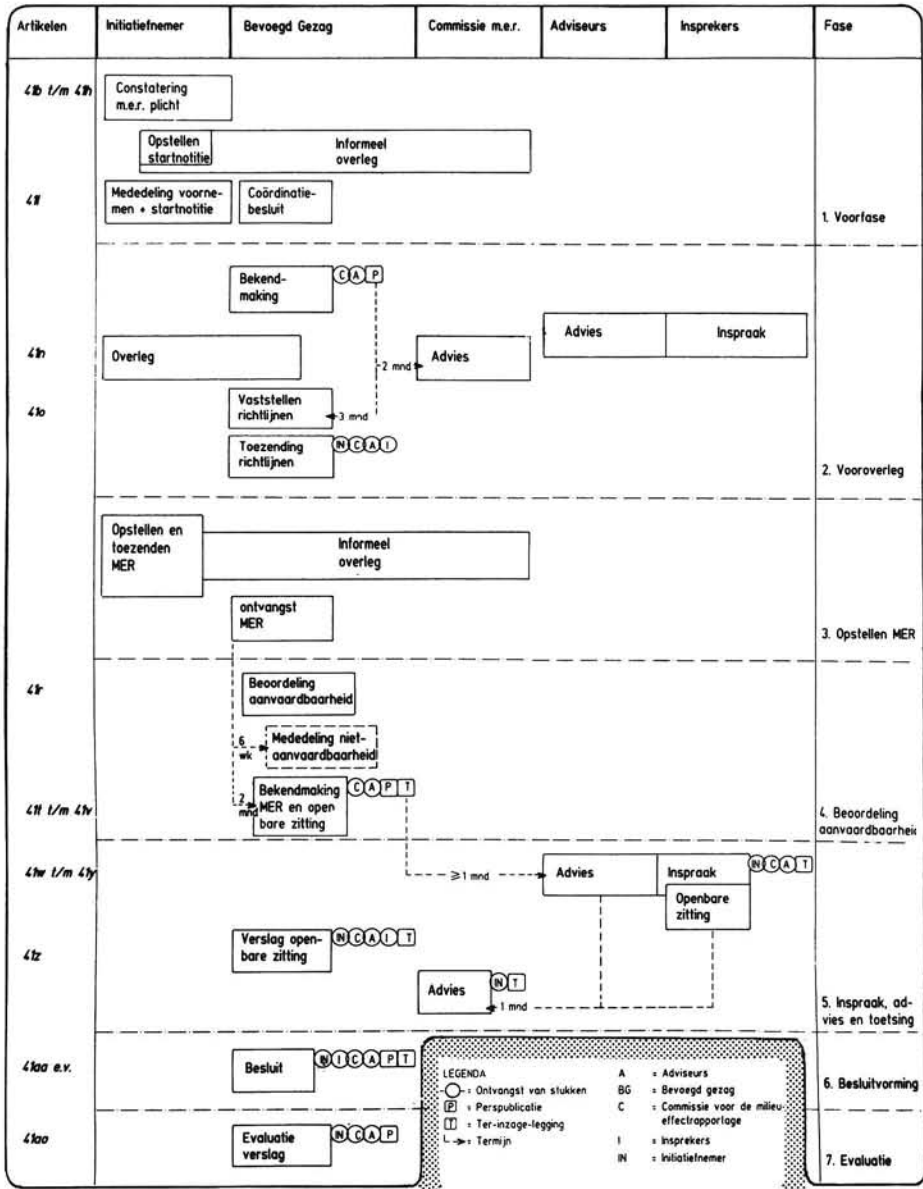
- de aanleg van een rijksweg die een hoofdverbinding zal vormen en waarbij voor de activiteit een tracé-vaststelling plaatsvindt. Het bijbehorende besluit is het tracévaststellingsbesluit door of namens de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- de aanleg van een autosnelweg, autoweg of een andere uit vier of meer rijstroken bestaande weg, anders dan voorgaand bedoeld. De mer-plicht is van kracht indien de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van vijf kilometer of meer buiten de bebouwde kom. Het bijbehorende besluit is de vaststelling van het tracé of plan door het provinciaal bestuur;
- de aanleg van een door de N.V. Nederlandse Spoorwegen te exploiteren spoorweg, in die gevallen, waarin voor de activiteit een tracévaststelling plaatsvindt. Het relevante besluit is de vaststelling van het tracé of plan door of namens de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- de aanleg van een spoorweg, anders dan voorgaand bedoeld, of van een tram- of metrobaan. De mer-plicht bestaat in die gevallen, waarbij de activiteit betrekking heeft op een spoorweg, dan wel een tram- of metrobaan met een tracélengte van vijf kilometer of meer buiten de bebouwde kom.

Ten behoeve van een mer-plichtige activiteit is een gedetailleerde procedure voor de opstelling van een MER in werking.

⁶³ Wet van 23 april 1986, houdende uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Regelen met betrekking tot milieu-effectrapportage), Stb. 211.
Besluit van 29 april 1986, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 23 april 1986, tot uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Regelen met betrekking tot milieu-effectrapportage), zoals aangepast bij Besluit van 13 juni 1986, Stb. 318.

⁶⁴ Besluit van 20 mei 1987, Stb. 278, houdende de uitvoering van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

Afb. 12 De mer-procedure bij besluiten niet op aanvraag



Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw en Visserij, 1987, p. 72

Deze procedurestappen zijn, tezamen met betrokken actoren, met de termijnen voor de diverse procedurestappen alsmede met de artikelen uit de Wabm waarin de regelingen zijn vastgelegd, opgenomen in afbeelding 12. De procedures voor de milieu-effectrapportage vertonen verschillen, al naar gelang het besluit inzake een project op aanvraag of niet op aanvraag dient te worden genomen. Bij een besluit niet op aanvraag betreft het veelal een overheidsproject waarvoor de bekendmaking van een voorontwerp of ontwerpbesluit tegelijkertijd met de bekendmaking van het MER wordt verricht. Bij een besluit op aanvraag, bijvoorbeeld betreffende de aanwijzing van een luchtvaartterrein, dient het MER tezamen met de aanvraag (in dit geval van een aanwijzing) bekend te worden gemaakt. De in afbeelding 12 opgenomen procedure betreft de procedure die bij besluiten niet op aanvraag dient te worden toegepast.

In die gevallen waarbij voor de besluitvorming omtrent ruimtelijk relevante projecten een specifieke procedure wordt gehanteerd, wordt de procedure voor de milieu-effectrapportage daarmee zoveel mogelijk gecoördineerd. Deze coördinatie kan zover gaan, dat er van een integratie kan worden gesproken. Deze situatie bestaat er momenteel ten aanzien van de procedure voor de besluitvorming omtrent de aanleg van lijninfrastructuur. Hierop wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

7.3.2 De Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure

Ten behoeve van de aanleg van lijninfrastructuur wordt reeds lange tijd van een in meer of mindere mate geformaliseerde, zij het niet wettelijk vastgestelde tracéprocedure gebruik gemaakt⁶⁵. Sinds de inwerkingtreding van de regelingen inzake de milieu-effectrapportage is deze sectorale procedure op diverse punten aangepast. Deze aanpassingen bestaan onder andere daaruit, dat de procedurele mogelijkheden tot inspraak die zowel de mer-procedure als de oorspronkelijke sectorale procedure biedt cq. bood, samenvallen. Daarnaast wordt het voor de realisatie van de infrastructuur verplichte MER volledig geïntegreerd in de tevens daarvoor opgestelde projectnota. Wat dit voor de procedurele gang van zaken precies inhoudt, wordt in afbeelding 13 weergegeven.

De gecombineerde tracé-mer-procedure hoeft bij de besluitvorming omtrent projecten niet altijd te worden gevolgd. De procedure kan achterwege worden gelaten bij wijzigingen en reconstructies van (spoor)wegen, waarbij uitsluitend een verbreding van de reeds bestaande (spoor)weglichamen aan de orde is, of wanneer de realisatie van een nieuw spoorweglichaam op minder dan 25 meter van het bestaande profiel plaatsvindt. De tracé-mer-procedure kan daarnaast buiten beeld blijven bij de aanleg van plaatselijke kunstwerken zoals (spoor)bruggen en (spoor)tunnels met de bijbehorende aansluitingen die noodzakelijkerwijs afgezonderd van het reeds bestaande profiel worden gerealiseerd.

In specifieke gevallen waarbij een nieuwe verbinding èn binnen één gemeente

⁶⁵ Deze procedure is onder andere beschreven in diverse Rijkswegenplannen zoals: Rijkswegenplan 1984, Rijkswaterstaat, p. 14.

ligt  n er tussen de minister en de betrokken lagere overheden overeenstemming bestaat over zowel de noodzaak van de realisatie van een desbetreffend project alsmede over het te realiseren tracé, de eventuele aansluitingen en het ontwerp ervan, kan de tracéprocedure eveneens achterwege blijven. In een dergelijke omstandigheid kan de belangenafweging onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid plaatsvinden, ondanks de verantwoordelijkheid van het rijk voor de realisatie van het project. De belangenafweging vindt in de geschets-te situatie plaats in het kader van de bestemmingsplanprocedure - toegelicht in de volgende paragraaf - volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en in het geval van wegeaanleg mede op basis van een toelichtende (tracé)nota, opgesteld door het rijk.

Het achterwege blijven van de tracéprocedure staat geheel los van de mer-plicht en de bijbehorende procedure. Het is dus zonder meer denkbaar dat een project als bovengenoemd gerealiseerd wordt onder een combinatie van mer- en WRO- (bestemmingsplan)regime (vergelijk daaromtrent Tweede Kamer, vergaderjaar 1988 - 1989, 20922, nrs. 1 - 2, pp. 198, 199).

7.4 De bestemmingsplanprocedure en de verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen

7.4.1 De bestemmingsplanprocedure

De besluitvorming in het ruimtelijke spoor wordt gekarakteriseerd door de concentratie op de ruimtelijke aspecten van ruimtelijk relevante projecten en de afweging inzake de voor- en nadelen van de lokatiekeuze daarvan. Deze afweging geschiedt mede in relatie tot de ruimtelijke claims van andersoortige projecten en/of activiteiten. Dergelijk afwegingsprocessen resulteren veelal in de vastlegging van ruimtevergende projecten in ruimtelijke plannen. De belangwekkendste plannen in het kader van deze studie zijn de streekplannen en de bestemmingsplannen. Daar de bestemmingsplannen de enige plannen zijn die de burger rechtstreeks binden en overheid wordt in deze paragraaf uitsluitend aan de procedure van de totstandkoming van bestemmingsplannen aandacht geschonken. Zonder de vastlegging van een tracé in een bestemmingsplan is de verwezenlijking van het desbetreffende project niet toegestaan.

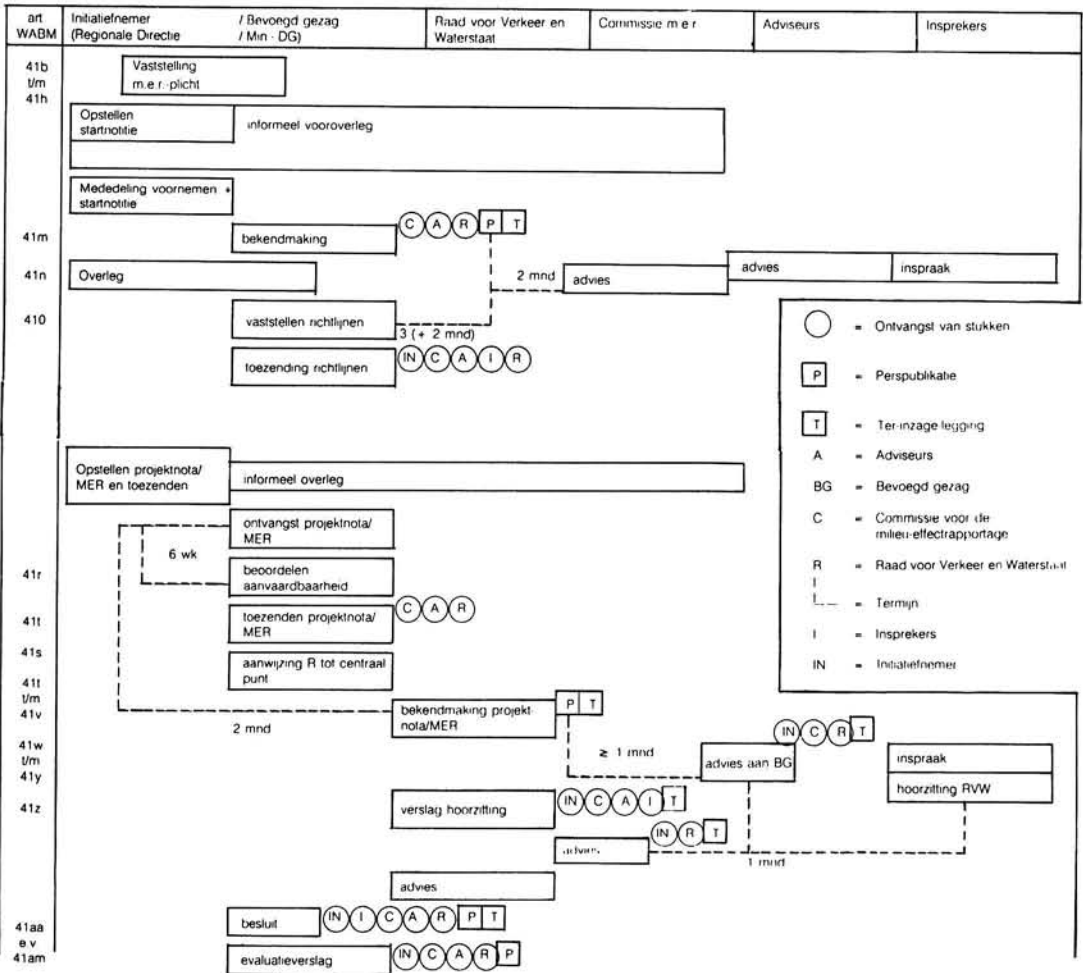
De aandacht voor bestemmingsplannen blijft daarbij beperkt tot de schematische presentatie in afbeelding 14 van de bestemmingsplanprocedure, zoals deze sinds de wijziging van de WRO in 1985 wordt gehanteerd. Hierin staan de diverse procedurele stappen en de daarvoor geldende termijnen opgenomen.

7.4.2 De verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen

De aanleg van lijninfrastructuur is gebonden aan de afgifte van een bouw- en/of aanlegvergunning, verleend door Burgemeester en Wethouders. Dit vloeit voort uit artikel 47 van de Woningwet waarin het bouwen van een dergelijke vergunning afhankelijk wordt gesteld. Onder bouwen verstaat artikel 1 van dezelfde wet daarbij "het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, verande-

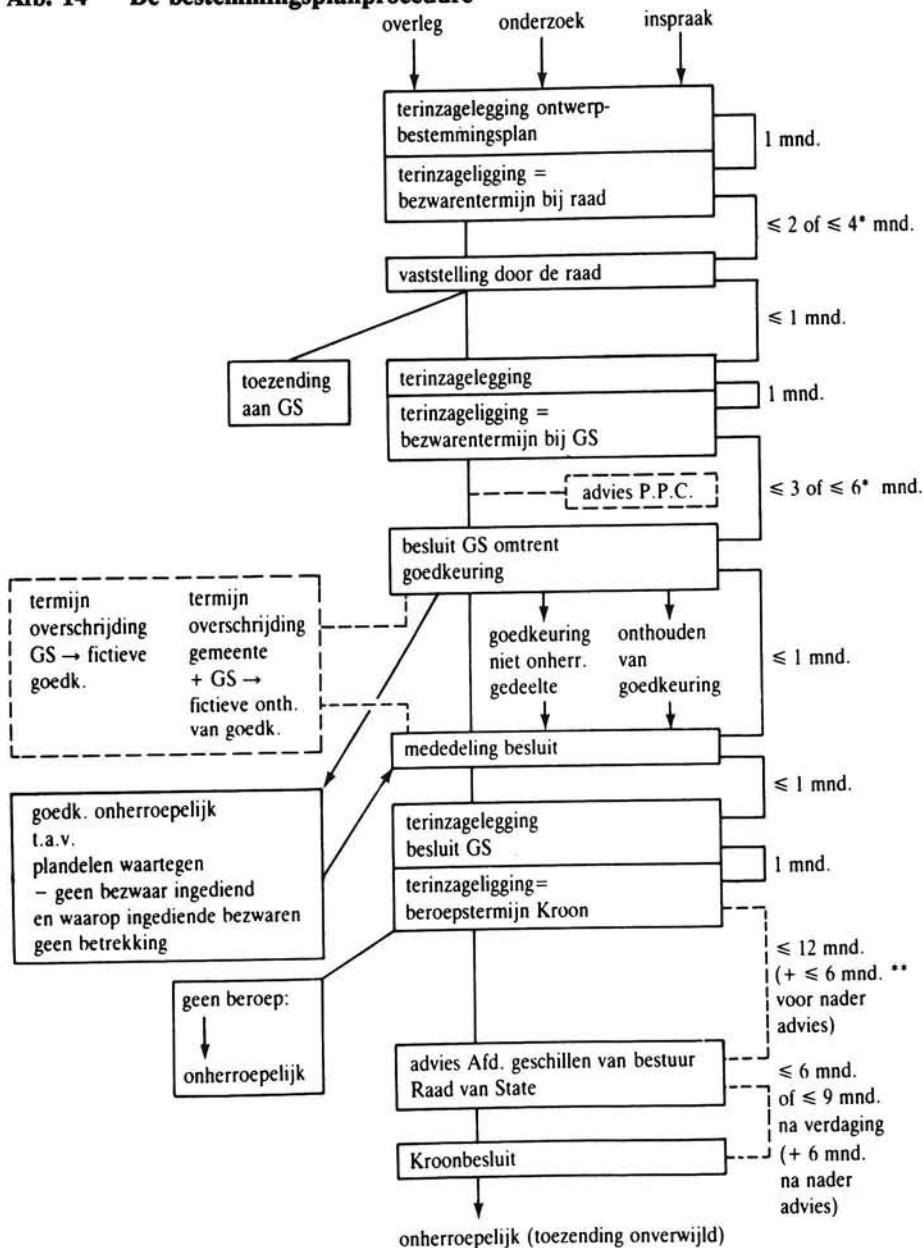
ren en vergroten van een bouwwerk". Dit laatste begrip wordt vervolgens in de modelbouwverordening artikel 1 omschreven als "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of enig ander materiaal, welke op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect steun vindt op of in de grond". Artikel 48 van de Woningwet stelt vervolgens dat de bouwvergunning niet kan worden afgegeven indien het bouwplan onder meer in strijd is met het bestemmingsplan.

Afb. 13 De gekoppelde procedures van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de milieu-effectrapportage



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Hoofddirectie van de Waterstaat, 1989, bijlage 6.1

Afb. 14 De bestemmingsplanprocedure



* indien bezwaren zijn ingediend. Hoorzitting verplicht.

** deze termijnen worden op een nader bekend te maken tijdstip van kracht.

Bron: Gonggrijp-van Mourik, de Bruin en Vellekoop, 1986, p. 163

Dit impliceert dat het bestemmingsplan een toetsingskader voor de afgifte van een bouwvergunning vormt.

Voor belanghebbende derden staat tegen de verlening van de bouwvergunning Arob-beroep open, een rechtmatigheidsberoep op de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

Een aanlegvergunning is niet zonder meer vereist. Deze is slechts noodzakelijk indien een vigerend bestemmingsplan dit uitdrukkelijk eist. Daarenboven is een dergelijke vergunning uitsluitend noodzakelijk voor die bouwwerken en/of werkzaamheden die in een specifiek bestemmingsplan die met name worden genoemd. Weigering van een aanlegvergunning steunt, evenals dit ten aanzien van een bouwvergunning het geval is, op een strijd met het bestemmingsplan. Ook voor wat betreft de verlening van een aanlegvergunning staat voor derde belanghebbenden de Arob-beroepsgang open.

7.5 Het besluitvormingstraject inzake lijninfrastructuur

In deze paragraaf wordt het gehele besluitvormingstraject inzake lijninfrastructuur, vanaf het initiatief tot de realisatie van een project tot en met de aanvraag en verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen, nog eens weergegeven. Daartoe wordt gebruik gemaakt van afbeelding 15, waarin de verschillende procedurestappen, in combinatie met de daarvoor verantwoordelijke of anderszins bij betrokken instanties of personen, worden gepresenteerd.

7.6 Inspraak en rechtsbescherming met betrekking tot plannen voor lijninfrastructuur

De inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden ten aanzien van plannen voor de realisatie van lijninfrastructuur zijn achtereenvolgens gelokaliseerd in de gecombineerde tracé/mer-procedure, de bestemmingsplanprocedure en voorts in beroepsmogelijkheden tegen de verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen. De navolgende inspraak- en rechtsbeschermingsmomenten zijn te onderscheiden:

Tracé/mer-procedure

- inspraak voor een ieder ten aanzien van de richtlijnen welke zullen gelden inzake de inhoud van het op te stellen milieu-effectrapport;
- inspraak voor een ieder met betrekking van het opgestelde milieu-effectrapport;

Bestemmingsplanprocedure

- bezwaarmogelijkheid voor een ieder bij de gemeenteraad tegen een ontwerp-bestemmingsplan;
- bezwaarmogelijkheid voor degenen die van de eerdere bezwaarmogelijkheid gebruik hebben gemaakt bij Gedeputeerde Staten tegen het vastgestelde

Afb. 15 Het besluitvormingstraject inzake lijninfrastructuur

procedurestappen participanten in het proces	initiatief tot aanleg van een wegtracé	vaststellen van de mer- plicht	opstelling van richt- lijnen in- houd MER	opstelling van MER an- nex tracé- nota
Minister van Verkeer en Waterstaat		} vaststel- ling mer- plicht		
Regionale Di- rectie van Rijkswaterstaat	initiatief opstelling startnotitie			opstelling MER incl. tracé-alt.
Commissie voor de milieu- effectrapportage			opstelling/ vaststelling richtlijnen	
Minister van Ruimtelijke Ordening				
Raad voor Verkeer en Waterstaat				
externe adviseurs				advisering inzake mi- lieuhygiëne
provincies				overlegpart- ner tijdens opstelling
gemeenten				overlegpart- ner tijdens opstelling
Provinciale Planologische Commissie				
Raad van State Afdeling Geschil- len van Bestuur				
Raad van State Afdeling Rechtspraak				
burgers, belan- gengroepen en instellingen			inspraak- mogelijkheid	

bestemmingsplan;

- beroepsmogelijkheid voor degenen die bezwaar bij Gedeputeerde Staten hebben aangetekend tegen het vastgestelde bestemmingsplan tegen het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten bij de Kroon.

beoordeling/ evaluatie MER/tracé- nota	tracébesluit /vaststel- ling tracé	opname tracé in streek- en bestem- mingsplannen	aanvraag/ver- lening bouw- of aanleg vergunningen
	vaststelling te realise- ren tracé		
			aanvraag vergunningen
evaluatie inhoud MER			
		deelname uit- spraak kroon- beroepen	
advies om- trent tra- cénota			
		opstelling streekplan- nen	
		opstelling bestemmings- plannen	verlening bouw/aanleg- vergunningen
		eventuele advisering	
		behandeling kroonberoe- pen	
		behandeling Arob-beroe- pen	
inspraak- mogelijkheid		inspraak/be- zwaar/beroep- mogelijkheid	Arob-beroeps- mogelijkheid

Verlening van bouw- en/of aanlegvergunning

- Arob-beroepsmogelijkheid voor belanghebbenden tegen de afgifte van een bouw- en/of aanlegvergunning bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.



EEN CONCLUDERENDE VERGELIJKING TUSSEN DE BELGISCHE EN DE NEDERLANDSE REGELGEVING INZAKE DE BESLUITVORMING OMTRENT LIJNINFRASTRUCTUUR

8.1 Inleiding

Ten behoeve van een afsluitende vergelijking van de Belgische en Nederlandse regelgeving inzake de besluitvorming omtrent lijninfrastructuur zijn een aantal aandachtspunten geselecteerd. Ten grondslag aan deze selectie ligt de problematiek van de afstemming tussen ruimtelijk relevant, sectoraal beleid en ruimtelijk beleid pur sang, zoals deze in Nederland reeds geruime tijd in de belangstelling staat, alsmede de mogelijkheden tot inbreng van particuliere burgers en niet-overheidsinstanties in de besluitvorming over infrastructuur⁶⁶.

De geselecteerde aandachtspunten zijn "snelheid van procedures", de "mate van formalisatie van procedures", een afdoende belangenafweging, geoperationaliseerd in het punt "mogelijkheden tot inspraak in de besluitvorming voor particuliere instanties en individuele belanghebbende burgers" en tenslotte "de geboden rechtsbeschermingsmomenten" in de vorm van bezwaar of beroepsmogelijkheden.

Naast het bovenstaande wordt in ogenschouw genomen in welk besluitvormingspoor - sectorale of ruimtelijke-orderingspoor - de inspraak- en rechtsbeschermingsmomenten zich bevinden. Antwoord op een dergelijke vraag is van belang om inzicht te verkrijgen in het tijdstip in de besluitvorming, waarop de desbetreffende meningen van niet-overheidsinstanties naar voren kunnen worden gebracht. De achterliggende gedachte hierbij is de notie dat resultaten van inspraak op een vroegtijdig moment in het besluitvormingsproces dit proces kunnen beïnvloeden, terwijl inspraakresultaten in latere fasen van de besluitvorming veelal niet meer kunnen worden verwerkt, daar de besluitvorming daarvoor reeds te ver gevorderd is.

⁶⁶ De problematiek staat in Nederland sinds het begin van de jaren tachtig in de belangstelling. In 1985 bepaalde de minister van VROM in zijn brief aan de Tweede Kamer zijn standpunt inzake de kwestie van coördinatie tussen ruimtelijk en sectoraal beleid (Coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming, Tweede Kamer 1985 - 1986, 19.275 nrs. 1 - 2, 24 oktober 1985). In zijn brief werden een aantal criteria geponeerd, waaraan een correcte coördinatie zou dienen te voldoen. Deze criteria vormen de grondslag voor de hier gekozen aandachtspunten.

8.2 Mate van formalisatie van procedures

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven besluitvormingstrajecten bevatten alle drie verschillende beleidsterreinen met specifieke invalshoeken van waaruit projecten voor lijninfrastructuur worden afgewogen. Deze terreinen zijn de ruimtelijke ordening, de sector verkeer en vervoer en het milieu-hygiënisch beleidsterrein. Binnen de sectorale lijn worden de alternatieve tracé's voor infrastructuur ontworpen, en vindt een eerste afweging tussen tracé-alternatieven en andere belangen plaats. In het milieu-hygiënische spoor wordt vervolgens nadrukkelijk het milieu als afwegingskader naar voren geschoven. In het ruimtelijke spoor tenslotte, worden ruimtelijke effecten van de realisatie van een infrastructuurproject nadrukkelijk afgezet tegen de belangen van andere ruimtelijk relevante activiteiten.

Wordt het Belgische besluitvormingstraject (trajecten) met betrekking tot de realisatie van lijninfrastructuur vergeleken met de Nederlandse procedure, dan valt op dat de eerstgenoemde in duidelijk mindere mate is geformaliseerd. Dit geldt in zeer sterke mate voor de trajecten die zowel in Vlaanderen als in Wallonië worden afgelegd inzake de realisatie van een hogesnelheidsspoorlijn. Met name de milieu-effectrapportage is vooralsnog op een ad hoc wijze aan de procedures toegevoegd, om zodoende aan de Europese regelgeving terzake te voldoen.

Een analyse van de gehele Belgische procedures voor zowel de besluitvorming omtrent autosnelwegen als spoorlijnen levert het volgende beeld op. In eerste instantie wordt binnen de verkeers- en vervoerssector een aantal voorbereidingen voor de besluitvorming omtrent de infrastructuur getroffen. Nadat binnen de sector het initiatief daartoe is genomen, wordt een aantal tracé-alternatieven en/of varianten ontworpen. Tijdens deze ontwerpfase wordt met diverse belanghebbenden contact opgenomen, en worden de tracé-alternatieven in enige mate afgestemd op de wensen en verlangens van belanghebbenden. Met concurrerende belangen vindt aldus een zekere vorm van afstemming plaats.

De hiervoor beschreven handelingen vinden alle op een informele basis plaats. Het initiatief tot overleg met belanghebbenden, de selectie van belanghebbenden waarmee in overleg wordt getreden alsmede de bepaling van de gevolgen die aan de resultaten van overleg worden verbonden, zijn alle in handen van de sector. In deze situatie, welke voortkomt uit ten dele verouderde wetgeving, komt evenwel geleidelijk verandering. Zoals in de inleiding reeds is vermeld, wordt met name voor wat betreft projecten gelegen binnen bebouwde kommen het overleg met derde belanghebbenden meer structureel geregeld. Waarschijnlijk zal een dergelijke verandering ook zijn intrede doen in de besluitvorming omtrent autosnelwegen en spoorlijnen. Gezien de uitgebreide transportnetwerken die in België reeds aanwezig zijn en de weinige verbindingen die nog ontbreken, alsmede gezien de bestuurlijke en ambtelijke problematiek die de min of meer recente 'federalisatie' van België met zich brengt, heeft een aanpassing van de sectorale besluitvorming terzake geen prioriteit.

Nadat in de sector een aantal tracé-alternatieven en/of varianten zijn ontworpen, worden deze aan een geformaliseerde milieu-effectrapportage onderworpen. Deze rapportage is zowel in Vlaanderen als in Wallonië formeel, bij besluiten van de respectievelijke executieven geregeld. De rapportage wordt als een formeel stuk vervolgens toegevoegd aan de documenten benodigd voor de aanvraag en inspraak inzake bouwvergunningen of de aanpassing van gewestplannen. De procedures voor de aanvraag van bouwvergunningen en voor de wijziging van gewestplannen zijn op hun beurt formeel, wettelijk geregeld.

Zoals reeds gezegd is de Nederlandse besluitvormingsprocedure sterker geformaliseerd dan de Belgische. Deze opmerking steunt daarbij niet zozeer op de mate waarin de procedure wettelijk is geregeld, maar veeleer op de sinds lange tijd - voor de komst van de milieu-effectrapportage - gehanteerde, duidelijk gestructureerde gang van zaken inzake de besluitvorming inzake tracé's binnen de sector zelf. In de procedure is nauwkeurig bepaald welke (belangen)groeperingen, overheden of overheidsdiensten op welke moment dienen te worden betrokken. Tevens zijn expliciete inspraakmomenten aangegeven. De besluitvorming in het spoor van de ruimtelijke ordening vertoont wat betreft de formalisatie geen onderscheid met de Belgische regelgeving terzake.

8.3 Snelheid van procedures

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de snelheid waarmee de verschillende gehanteerde procedures kunnen worden doorlopen. De aandacht gaat daarbij niet zozeer uit naar het absolute tijdsbeslag van procedures⁶⁷, dan wel naar de mate waarin procedures al dan niet in elkaar overvloeien of overlappende fasen vertonen, kortom naar de wijze waarop en de mate waarin procedures geïntegreerd zijn.

Bij de in België gehanteerde procedures, die voor de besluitvorming omtrent autosnelwegen en die voor spoorwegen, valt op dat de milieu-effectrapportage als een extra fase aan de sectorale besluitvorming is toegevoegd. In eerste instantie worden, zoals in de vorige paragraaf is vermeld, binnen de sector een aantal tracé-alternatieven ontworpen. Pas daarna worden de diverse procedurestappen om tot een acceptabel milieu-effectrapport te komen ondernomen. Na de voltooiing daarvan, wordt een dergelijk rapport toegevoegd aan de stukken welke ter publieke inzage worden gesteld in verband met hetzij de opstelling/wijziging van een gewestplan, hetzij de aanvraag van bouwvergunningen, die vereist zijn in verband met de realisatie van infrastructuur. Vervolgens worden

⁶⁷ Dit absolute tijdsbeslag kan zowel in Nederland als in België verschillen per specifiek project en de schaal ervan, met name in het geval van lijninfrastructuur de lengte van een tracé. Dit heeft uiteraard een directe weerslag op het aantal ruimtelijke plannen dat ten behoeve van de opname van het desbetreffende tracé dient te worden aangepast, en op de daarmee gepaard gaande aanpassingsprocedures.

de desbetreffende procedures doorlopen. Een dergelijke opbouw van de procedure resulteert daarin, dat het aantal procedurestappen dat moet worden doorlopen, wordt verhoogd en daarmee de doorlooptijd van de procedures als geheel wordt verlengd.

De Nederlandse Raad voor Verkeer en Waterstaat-procedure vertoont een sterke integratie van de sectorale afweging van tracé-alternatieven en de daarbij behorende milieu-effectrapportage. In de huidige procedure wordt in de als vanouds opgestelde tracénota (of projectnota) - met daarin diverse tracé-alternatieven omvattende een 0- en een 0+-alternatief - een milieu-effectrapport geïntegreerd. Daarbij zijn een aantal cruciale stappen uit de oude Raad van de Waterstaat-procedure⁶⁸ en de procedure voor de milieu-effectrapportage samengevoegd. Deze samenvoeging betreft:

- het uitbrengen van een gelijktijdig advies door de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Commissie voor de milieu-effectrapportage inzake de richtlijnen waaraan een milieu-effectrapport/tracénota dient te voldoen;
- de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een milieu-effectrapport/tracénota;
- het advies aan het bevoegd gezag (bij transportinfrastructuur de minister van Verkeer en Waterstaat) inzake het rapport/tracénota alsmede tenslotte
- de opstelling van een evaluatieverslag inzake het rapport/de nota.

De bovenbeschreven integratie van de milieu-effectrapportage en de opstelling van een tracénota leidt ertoe, dat de introductie van het instrument van de milieu-effectrapportage geen extra procedurestappen met een resulterende verlenging van de besluitvormingsduur vergt. Ten behoeve van de opname van de infrastructuur in ruimtelijke plannen worden wel daarna de daarvoor geëigende procedures nog doorlopen.

8.4 Inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming voor particuliere burgers en instellingen

In deze afsluitende paragraaf worden de diverse formele inspraak- en rechtsbeschermingsmomenten vergeleken, zoals deze in de Belgische en Nederlandse procedures zijn te onderscheiden. De diverse momenten zullen schematisch worden behandeld naar de chronologische plaats in de procedures alsmede naar de gevolgen welke eraan zijn verbonden. De Belgische procedures zullen worden behandeld zoals zij worden gehanteerd sinds de introductie van de milieu-effectrapportage.

De afbeelding 16 zijn de diverse inspraak- en beroepsmomenten onderscheiden.

⁶⁸ Recentelijk is de 'oude' Raad van de Waterstaat via een Voorlopige Raad voor Verkeer en Waterstaat omgedoopt tot de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Afb. 16 Vergelijking van formele inspraak- en beroepsmogelijkheden tussen de Belgische en de Nederlandse procedures

BELGIE	NEDERLAND
<p>sectorale besluitvorming/ milieu-effectrapportage</p> <p>geen formele inspraak- of beroepsmogelijkheid*</p>	<p>tracé/mer-procedure</p> <p>inspraak inzake richtlijnen milieu-effectrapport</p> <p>inspraak inzake inhoud vol- tooid milieu-effectrapport</p>
<p>gewestplanprocedure</p> <p>openbaar onderzoek waarin inspraakmogelijkheid be- volking</p>	<p>bestemmingsplanprocedure</p> <p>bezwaarmogelijkheid tegen ontwerp-bestemmingsplan bij bij gemeenteraad</p> <p>bezwaarmogelijkheid tegen vastgesteld bestemmingsplan bij Gedeputeerde Staten</p> <p>beroepsmogelijkheid tegen besluit Gedeputeerde Staten bij de Kroon</p>
<p>aanvraag bouwvergunningen</p> <p>openbaar onderzoek waarin inspraakmogelijkheid be- volking</p>	<p>aanvraag bouwvergunningen</p> <p>Arob-beroepsmogelijkheid tegen de verlening van ver- gunningen</p>

* Inspraak inzake inhoud MER tijdens openbaar onderzoek rond gewestplan of aanvraag bouwvergunning.

Een overheersend kenmerk in de Belgische besluitvormingsprocedure is het ontbreken van een beroepsmogelijkheid in welke zin dan ook. Noch tegen de inhoud van een gewestplan, noch tegen de verlening van een bouwvergunning staat beroep open. De enige beroepsmogelijkheid, die hier overigens buiten beschouwing is gelaten, betreft een beroep in het geval van onrechtmatig overheidsoptreden. Deze mogelijkheid betreft puur de rechtsprocedurele gang en biedt geen enkel houvast voor het uiten van inhoudelijke bezwaren.

De geboden inspraakmogelijkheden zijn in vergelijking met de Nederlandse procedures summier te noemen. Slechts binnen de procedure tot wijziging van een gewestplan, alsmede binnen de aanvraagprocedure voor een bouwvergunning wordt een mogelijkheid tot inspraak betreffende inhoudelijke zaken geboden. Tijdens deze inspraakmogelijkheid kunnen wel inhoudelijke opmerkingen, over een eventueel aan het aanvraagdossier toegevoegd milieu-effectrapport worden ingediend. Op basis van deze korte vergelijking tussen Belgische en Nederlandse inspraak- en beroepsmogelijkheden kan worden geconcludeerd, dat in België de invloed op de besluitvorming omtrent lijninfrastructuur uit te oefenen formeel gezien kleiner is dan in de Nederlandse situatie het geval is.



BIJLAGE 1

ONTWERP-RICHTNOTA EN ONTWERP- BESLUITEN TER INTRODUCTIE VAN MILIEU- EFFECTRAPPORTAGE IN VLAANDEREN

De Vlaamse Executieve heeft ter verwerking van de Europese richtlijn inzake milieu-effectrapportage inzake bepaalde openbare en particuliere projecten⁴⁰ op 23 maart 1989 de volgende besluiten aangenomen (Belgisch Staatsblad, 17-5-1989):

Besluit van de Vlaamse Executieve houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen.

Besluit van de Vlaamse Executieve houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om de bouwvergunning.

Besluit van de Vlaamse Executieve tot aanvulling voor het Vlaamse Gewest van het ministerieel besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om bouwvergunning

Besluit van de Vlaamse Executieve tot aanvulling voor het Vlaamse Gewest van het Koninklijk besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen.

Besluit van de Vlaamse Executieve tot aanvulling voor het Vlaamse Gewest van het ministerieel besluit van 25 maart 1981 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om vergunning tot het uitvoeren van infrastructuurwerken en werken van burgerlijke bouwkunde, ingediend op grond van artikel 48 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

Besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging voor het Vlaamse Gewest van

⁴⁰ Richtlijn van de Europese Commissie 85/337/EEG, 27 juni 1985, PB L 176, 5 juli 1985, p. 40.

het Koninklijk besluit van 22 juni 1971 tot bepaling van de publiekrechtelijke personen voor wie de bouw en verkavelingsvergunningen worden afgegeven door de gemachtigde ambtenaar, de vorm waarin deze zijn beslissingen neemt, en de behandeling van de aanvragen tot verkavelingsvergunning.

BIJLAGE 2

LIJST VAN GEHANTEERDE BEGRIPPEN

Bestuur der Wegen: De momenteel nog nationale overheidsdienst binnen het Ministerie van Verkeerwezen die verantwoordelijk is voor de planning en realisatie van rijkswegen.

Gemeenschappen: Bestuurlijke eenheden gebaseerd op een personalistische grondslag. Onderscheiden worden een Vlaamse, een Waalse en een Duitse gemeenschap. Binnen de gemeenschappen worden behartigd: culturele aangelegenheden, het onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden.

Gemeenschapsexecutieve: het dagelijks bestuur (regering, uitvoerende macht) van de gemeenschap.

Gemeenschapsraad: de wetgevende en controlerende instantie binnen de gemeenschap (vergelijkbaar met een parlement).

Gewesten: Bestuurlijke eenheden gebaseerd op een territoriale grondslag. Onderscheiden worden een Vlaamse, een Waals en een Brussels gewest. Binnen gewesten worden behartigd: de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de landinrichting en het natuurbehoud, de volkshuisvesting, aterbeleid, energiebeleid, lager bestuursorganen, tewerkstellingsbeleid en openbare werken.

Gewestexecutieve: het dagelijksbestuur (regering, uitvoerendmacht) van het gewest.

Gewestraad: de wetgevende en controlerende instantie binnen het geweest (vergelijkbaar met een parlement).

Gouverneur: vergelijkbaar met de Commissaris van de Koningin in Nederland. Hoofd van het dagelijks bestuur van een provincie.

Bestendige Deputatie: vergelijkbaar met GS in Nederland, dagelijks bestuur van de provincie.

Ministerie van verkeerswezen: het nationale ministerie dat zich bezighoudt met die zaken betreffende verkeer en vervoer, die niet zijn toegewezen aan de gewesten.

Minister van Openbare werken en Verkeer: de gemeenschapsminister (in Vlaanderen) of gewestminister (in Wallonië) die de verantwoordelijkheid draagt voor openbare werken en verkeer, voorzover deze taken aan de gewesten zijn overgedragen).

Gewestplan: plan inzake ruimtelijke ordening betreffende een van de hiervoor onderscheiden 48 gewestplangebieden.

Algemeen plan van Aanleg APA: Een plan inzake ruimtelijke ordening voor het grondgebied van een gemeente.

Bijzonder plan van Aanleg: Een plan inzake ruimtelijke ordening voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied.

Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, AROL: onderdeel van het Vlaamse Ministerie (Vlaamse geheel van departementen) dat de taakvelden ruimtelijke ordening en Leefmilieu behartigt.

Regionale commissie van Advies RCA: commissie bestaande uit ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroeperingen die advies uitbrengt inzake gewestplannen.

Bestuur van Bruggen en Wegen: naam van een nu niet meer bestaand onderdeel van het Ministerie van Verkeerswezen.

Dit onderdeel valt nu onder de gewestelijke ministeries van Openbare Werken.

GCA: Gemeentelijke Commissie van Advies: commissie bestaande uit ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroeperingen die advies uitbrengt inzake APA's en BPA's.

Hoofdbestuur Ruimtelijke Ordening: Onderafdeling van de AROL die zich bezighoudt met Ruimtelijke Ordening.

CEMT: Conférence Européen de Ministres de Transports.

LITERATUURLIJST

Administratie voor de ruimtelijke ordening en leefmilieu, **Toelichting bij het Koninklijk Besluit van 28 december 1972** (Belgisch Staatsblad van 10 februari 1973), Document 790803.

Albrechts, L., 1980, Ruimtelijke ordening in België: een eerste schets, **Stedebouw en Volkshuisvesting** 61, nrs. 2, p. 93-102.

Albrechts, L., 1986, **Sociale kaart van de ruimtelijke ordening in België**.

Benelux Economische Unie, Secretariaat - Generaal, 1986, **Benelux globale structuurschets inzake ruimtelijke ordening**, Brussel.

Benelux Economische Unie, Secretariaat - Generaal, 1988, **Informatiebrochure inzake milieu en ruimtelijke ordening**, Brussel.

Bestuur voor ruimtelijke ordening en leefmilieu, **WET VAN 29 MAART 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw gewijzigd bij de wetten van 22 april 1970, 22 december 1970, 25 juli 1974, 12 juli 1976, 28 juli 1976, 22 december 1977, 28 juni 1978, 10 augustus 1978** officiële coördinatie, DOC. 790801, Brussel, Drukkerij ministerie van openbare werken.

Bestuur van de stedebouw en de ruimtelijke ordening, **Koninklijk besluit van 28 december 1972** (Belgisch Staatsblad van 10 februari 1973) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen gewijzigd door het Vlaamse gewest bij het Koninklijk Besluit van 13 december 1978 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1979) officiële coördinatie, Document 790802.

Boer, F. de, P. Koekebakker en P. Smeele, 1987, Een idealiserend denkkader voor de TGV in de Nederlanden of hardlopers zijn doodlopers, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Cabus, P., 1987, Is een TGV rendabel en zo ja voor wie?, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Commissie van der Plas, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989, **Strategie voor het goederenvervoer per spoor: Goed(eren) op het spoor**, Rotterdam.

Community of European Railways, 1989, **Proposals for a European high-speed network**, Brussel.

Croonenberghs, J., 1987, Ruimtelijke planning en stadsvernieuwing in België, **Stedebouw en Volkshuisvesting** 68, nr. 9, p. 319-326.

Europese Gemeenschappen, Publicatieblad van de, 1989, **Repertorium op de geldende gemeenschapswetgeving en op andere besluiten van de instellingen van de gemeenschap**, Brussel - Luxemburg.

Gonggrijp - van Mourik, M., L. de Bruin en J.W.M. Vellekoop, 1986, **WRO-/BRO 85**, Kluwer, Deventer.

Haumont, F., 1989, **Code Wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme**, La Charte.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1984, **Räumliche Planung in Belgien, den Niederlanden und Nordrhein Westfalen**, Dortmund, WAZ-druck Vertrieb und Verlag.

Internationale werkgroep, 1987, Snelle verbinding Parijs - Brussel - Keulen/Amsterdam; synthesesnota, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Kellermann, A.E., J.J.M. Tromm, J.S. de Jongh and R. Winter (editors), 1983, **Guide to EEC-Legislation**, T.M.C. Asser Institute, The Hague, North - Holland, Amsterdam, New York, Oxford.

Kormoss, I.B.F., 1987, Europese integratie van spoorwegnetten, met name van de TGV, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Lagrou, E., 1987, TGV in de grootstad: Het geval Brussel, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Lauwers, D., en M. Broeckaert, 1987, Mobiliteit in Vlaanderen; enkele verkennde beschouwingen, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie voor ruimtelijke ordening en leefmilieu, 28 juni 1984, **Decreet houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw**, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie voor ruimtelijke ordening en leefmilieu, 1983, **Instrumenten van ruimtelijke ordening en stedenbouw**, Brussel, Drukkerij Ministerie van Openbare Werken.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie voor ruimtelijke ordening en leefmilieu, 1985, **Ruimtelijke ordening: een glazen huis? enkele "doorgelichte" facetten van ruimtelijke ordening**, Brussel.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988 - 1989, **Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer deel a, Beleidsvoornemen**, 20922, nrs. 1 - 2, SDU, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Hoofddirectie van de Waterstaat, 1989, **Handleiding projectnota's**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw en Visserij, 1987, **Handleiding Milieu-effectrapportage**, Koninklijke Vermande, Lelystad.

Nuffel, S. van, en L. van der Vliet, 1987, Afwijking van de gewestplannen of omzeiling, **Planologisch Nieuws**, 7^e jaargang no. 2.

Pue, E., de, P. Stryckers en C. Vanden Bilcke, 1989, **Milieuzakboekje 1989**, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen Antwerpen. Secretarie van de Vlaamse Executieve, 1989, 22 maart, Documenten 137 - A t/m H.

The Roundtable of European Industrialists, 1988, **Need for renewing transport infrastructure in Europe**, European Roundtable Secretariat, Brussels.

Verberk, V.A.M., 1987, Benelux globale structuurschets inzake ruimtelijke ordening, **Stedenbouw en Volkshuisvesting** 68, mei nr. 6, p. 155-162.

Verboven, J., 1987, Milieu-effecten van het snelspoor-project in Vlaanderen, **Planologisch Nieuws**, 7^e jaargang no. 3.

Verte, D., 1987, TGV in Vlaanderen: Politieke of maatschappelijke rationaliteit?, **Planologisch Nieuws**, 7^e jaargang no. 3.

Voorlopige Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1989, **Advies inzake het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer**, 's - Gravenhage.

Waelput, D., 1987, De TGV en inspraak: geen dwarsliggers gewenst?, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Wastiels, F., 1978, **Openbare wegen: handboek voor het wegenrecht**, Brugge, Die Keure.

Wissing, W., 1987, Naar een verjongd Europees railnet met supersnelle HST-treinen en snelle "klassieke" personen- en goederentreinen, **Planologisch Nieuws**, 7e jaargang no. 3.

Ysebaert, C., 1989, **Politiek zakboekje 1989**, Antwerpen, Kluwer-Antwerpen, Gemeentekrediet en Inbel.

Ysebaert, C., en L. Asselberghs, 1988, **Instellingenzakboekje**, Antwerpen, Kluwer, Gemeentekrediet, Knack.





1070 641

De planning en realisatie van projecten inzake lijninfrastructuur is binnen Nederland dikwijls een moeizaam, langdurig proces. Conflicten tussen sectoraal georiënteerde overheden enerzijds en anderzijds overheden gericht op ruimtelijk facetbeleid en/of belangengroeperingen en burgers dienen opgelost te worden, voordat realisatie van de geplande infrastructuur kan plaatsvinden. Met het oog op het open Europa van 1992 neemt het belang van internationale verkeersverbindingen zoals autosnelwegen en hoge-snelheidsspoorlijnen sterk toe. Diverse infrastructurele projecten dienen zich dan ook aan. Bij de besluitvorming omtrent dergelijke grensoverschrijdende infrastructuur is het aantal factoren groter dan bij strikt nationale infrastructuur. Bovendien dient de besluitvorming deels in internationaal kader, en deels volgens de verschillende nationale procedures plaats te vinden. Tevens dienen de resultaten van de nationale besluitvormingssporen op elkaar te zijn afgestemd. Binnen het raamwerk van het voorgaande rijst de vraag in hoeverre deze omstandigheden de internationale besluitvorming bemoeilijken of vertragen. De basis voor beantwoording van deze vraag ligt in kennis van de diverse nationale besluitvormingsprocedures. Dit rapport geeft daartoe een eerste aanzet in die zin dat de Belgische besluitvormingsprocedures omtrent lijninfrastructuur worden beschreven. De relevante procedures inzake ruimtelijke ordening en sectorale planning worden beschreven. Onder de aandacht komen daarbij de mate van formalisatie van procedures, de snelheid van procedures en mogelijkheden tot inspraak en beroep tegen de besluitvormingsresultaten. Het rapport besluit met een vergelijking van de Belgische procedures met vergelijkbare Nederlandse procedures.

