



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.577/3
van 10 december 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘betreffende de basisbereikbaarheid’

Op 29 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende de basisbereikbaarheid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier .

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap² en het Vlaamse Gewest strekt er volgens de memorie van toelichting toe de “regelgeving inzake mobiliteitsbeleid en openbaar personenvervoer over de weg te actualiseren en te moderniseren”.

De uitgangspunten van het gewijzigde beleid worden vastgesteld in hoofdstuk 2 (artikelen 3 tot 10 van het voorontwerp). Zo wordt onder meer bepaald dat het mobiliteitsbeleid gericht is op het garanderen van de bereikbaarheid van de samenleving (artikel 3) en wordt het doel van de basisbereikbaarheid vastgesteld (artikel 5). Ook wordt het Vlaamse Gewest in vervoerregio's ingedeeld (artikel 6) en wordt per vervoerregio een vervoerregioraad opgericht (artikel 7) waarvan de taken worden bepaald (artikel 8).

In hoofdstuk 3 wordt voorzien in een eigen planstelsel voor het mobiliteitsbeleid (artikelen 11 tot 31), waarbij onder meer wordt bepaald waaruit een mobiliteitsplan bestaat (artikel 11) en op welk niveau het wordt opgemaakt (artikel 12). Voorts wordt de mobiliteitsplanning nader geregeld voor elke van die niveaus, namelijk het gewestelijk (artikelen 15 tot 17), het regionaal (artikelen 18 tot 20) en het lokaal (artikelen 21 en 22) niveau. Er wordt ook in een Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen voorzien (artikel 23), evenals in een voortgangsrapportage en een mobiliteitsmonitoringsysteem (artikel 24).

Hoofdstuk 4 betreft het openbaar personenvervoer (artikelen 32 tot 40). Het vervoersnet bestaat uit drie complementaire vervoerslagen: het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat (artikel 32). De exploitatie van het openbaar personenvervoer wordt geregeld, waarbij een mobiliteitscentrale wordt opgericht (artikel 33) die het vervoer op maat operationaliseert en coördineert (artikel 35). Tevens wordt het tariefbeleid geregeld (artikel 36), evenals de verplichtingen voor de exploitatie (artikelen 37 tot 40).

In hoofdstuk 5 wordt het infrastructuurbeleid geregeld (artikelen 41 tot 46), en wordt in flankerende maatregelen voorzien (artikel 46), evenals in maatregelen ter realisatie van de vlotte doorstroming van het openbaar vervoer (artikelen 47 en 48).

In hoofdstuk 6 worden drie decreten in overeenstemming gebracht met het aan te nemen decreet (artikelen 49 tot 67), en in hoofdstuk 7 wordt het decreet van 20 maart 2009

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie evenwel opmerking 8.

‘betreffende het mobiliteitsbeleid’ opgeheven (artikel 68) en wordt in de gelijkstelling voorzien van mobiliteitsplannen die tot stand zijn gekomen in het kader van dat decreet, met de mobiliteitsplannen opgemaakt op basis van het aan te nemen decreet (artikel 69).

VORMVEREISTEN

3. Volgens de notificatie van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 werd omtrent het voorontwerp samen met de adviesaanvraag aan de Raad van State het advies gevraagd van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Op de datum van dit advies heeft die instantie zijn advies nog niet gegeven.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Normatieve karakter van het voorontwerp

4.1. In een normatieve tekst horen uitsluitend rechtsregels thuis, ook al houden zij verband met de “missie”, de “doelstellingen” of andere algemene principes van het beleid. Meerdere bepalingen van het voorontwerp die naar hun onderwerp in beginsel wel normatief van aard kunnen zijn, zijn evenwel zo algemeen geformuleerd dat de precieze draagwijdte ervan niet meer duidelijk is. Deze bepalingen missen de scherpheid en de helderheid eigen aan een normatieve tekst. Dat is inzonderheid het geval voor de artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp, waarin in zeer algemene bewoordingen wordt bepaald waarop het mobiliteitsbeleid gericht is en welke doelstellingen bij de uitvoering ervan worden beoogd, en welke het doel is van de basisbereikbaarheid.

Beleidsverklaringen of bepalingen met een louter programmatorische draagwijdte die de rechtsorde niet wijzigen en bepalingen waarin enkel doelstellingen van de ontworpen regeling worden omschreven, worden beter in de memorie van toelichting geïntegreerd, of geherformuleerd zodat hun normatieve inhoud duidelijk tot uitdrukking komt. Zinnen zoals “We laten ons hierbij leiden door het STOP-principe”³ en “Hiertoe dient een overkoepelende mobiliteitsregie te worden uitgebouwd”⁴ horen alleszins niet in normatieve teksten thuis.

De tekst van het voorontwerp zou vanuit dit oogpunt aan een grondige herziening moeten worden onderworpen.

³ Artikel 4, derde lid, van het voorontwerp.

⁴ Artikel 5, § 1, derde lid, van het voorontwerp.

4.2. Bovendien worden in het voorontwerp veelvuldig open en vage begrippen gebruikt, die niet worden gedefinieerd of die enkel nader worden omschreven in de memorie van toelichting. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar:

- artikel 4, eerste lid, 4^o, en derde lid: het “STOP-principe”;

- artikelen 11, § 2, tweede lid, en 23, § 1, derde lid, en § 2, tweede lid: een “tijdshorizon” en een “doorkijkperiode”;

- artikel 14, § 2: “netwerken van structurerend belang”.

Deze open en vage begrippen dienen in het voorontwerp te worden verduidelijkt.

B. Het juridisch statuut van de vervoerregioraad en van de (regionale) mobiliteitsplannen

5.1. Artikel 7 van het voorontwerp voorziet in de oprichting van een vervoerregioraad per vervoerregio. De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de samenstelling van dat orgaan, maar de vervoerregioraad is minstens samengesteld uit vertegenwoordigers van elke gemeente in de vervoerregio, van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, van het agentschap Wegen en Verkeer, van de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net, van De Vlaamse Waterweg nv en, desgevallend, van de provincie.⁵ In de memorie van toelichting wordt dat orgaan voorgesteld als een “multidisciplinair en beleidsoverschrijdend *overlegorgaan*”.

Naar luid van artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp is de vervoerregioraad “verantwoordelijk voor het voorbereiden, opmaken, opvolgen, evalueren en, in voorkomend geval, herzien van het regionaal mobiliteitsplan”. Daarnaast⁶ wordt de vervoerregioraad belast met een aantal taken, waaronder het *bepalen* van het aanvullend net en het vervoer op maat en van het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk.⁷

De vraag rijst naar de juridische waarde van die handelingen.

5.2. Wat het regionaal mobiliteitsplan betreft, wordt in artikel 13, § 1, van het voorontwerp bepaald dat “geen van de onderdelen van een mobiliteitsplan” verordenende kracht heeft (eerste lid) en dat, onder meer, de regionale mobiliteitsplannen *richtinggevend* zijn voor het Vlaamse Gewest (tweede lid). Ook vormen mobiliteitsplannen volgens de memorie van toelichting geen beoordelingsgrond voor een vergunning, maar dat blijkt niet uit de tekst van het voorontwerp.⁸ Dit lijkt erop te wijzen dat de mobiliteitsplannen geen bindende kracht hebben.

⁵ Artikel 7, § 2, eerste lid, van het voorontwerp.

⁶ Vermits de vervoerregioraad de in artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp bepaalde taken heeft “[b]innen de krijtlijnen van het *goedgekeurde* regionaal mobiliteitsplan”, gaat het om taken die onderscheiden zijn van het voorbereiden, opmaken, opvolgen, evalueren en herzien van dat mobiliteitsplan. Zie ook opmerking 26.3.

⁷ Artikel 8, tweede lid, 3^o en 4^o, van het voorontwerp.

⁸ Zie opmerking 21.2.

Dat wordt evenwel onmiddellijk tegengesproken door artikel 13, § 2, van het voorontwerp, waarin wordt bepaald dat van een mobiliteitsplan niet kan worden afgeweken behalve in geval van onvoorziene ontwikkelingen in de mobiliteitsvraag en van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Bovendien moet de beslissing over de afwijking worden gemotiveerd. Daarbij komt nog dat naar luid van artikel 10 van het voorontwerp, de provinciale en gemeentelijke beslissingen en reglementen “niet van die aard” zijn dat het regionaal mobiliteitsplan niet kan worden uitgevoerd en dat in artikel 20 van het voorontwerp wordt bepaald dat de bestaande provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen en de lokale beleidsplannen die strijdig zijn met de bepalingen van het regionaal mobiliteitsplan, van rechtswege worden opgeheven.

Nog los van de rechtsonzekere wijze waarop de artikelen 10 en 20 van het voorontwerp zijn geformuleerd,⁹ wordt het juridisch statuut van het regionaal mobiliteitsplan in het voorontwerp daardoor op een zeer dubbelzinnige wijze geregeld. Dat statuut moet derhalve grondig worden herbekeken en uitgeklaard.

Hetzelfde geldt voor het Mobiliteitsplan Vlaanderen. De voormelde bepalingen zijn immers ook van toepassing op dat plan (artikel 13, § 2, van het voorontwerp) of er wordt in gelijkaardige bepalingen voorzien voor dat plan.¹⁰

5.3. Zelfs indien zou worden verduidelijkt dat de (regionale) mobiliteitsplannen op generlei wijze juridisch bindende instrumenten zijn, heeft de vervoerregioraad in ieder geval de bevoegdheid om juridisch bindende handelingen aan te nemen, namelijk om het aanvullend net, het vervoer op maat en het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk te bepalen.¹¹ Naar luid van artikel 32, § 3, vijfde lid, en § 5, derde lid, van het voorontwerp bepaalt de vervoerregioraad het aanvullend netwerk, de minimaal te bedienen attractiepolen erin, de bedieningsgebieden voor het vervoer op maat en de minimale of de aanvullende normering voor de kwaliteitseisen voor het aanvullend net en het vervoer op maat.

Gelet hierop moet ook het statuut van de vervoerregioraad worden verduidelijkt in de tekst van het voorontwerp. Zo kan de vervoerregioraad niet louter worden omschreven als een overlegorgaan. Bovendien kan het gegeven dat de vervoerregioraad, zoals de gemachtigde verklaarde, niet over rechtspersoonlijkheid beschikt, tot moeilijkheden aanleiding geven in geval van een jurisdictioneel beroep tegen een van de voormelde beslissingen van de vervoerregioraad die juridisch bindend zijn.

⁹ Zie daarover de opmerkingen 18 en 24.

¹⁰ Zie artikel 17 van het voorontwerp, dat wat het Mobiliteitsplan Vlaanderen betreft overeenstemt met de regeling in artikel 20 van het voorontwerp voor het regionaal mobiliteitsplan. Voor artikel 10 van het voorontwerp bestaat er echter geen gelijkaardige regeling wat het Mobiliteitsplan Vlaanderen betreft.

¹¹ Artikel 8, tweede lid, 3^o en 4^o, van het voorontwerp.

C. Plan-MER-plicht

6.1. Zowel in de tekst van het voorontwerp als in de memorie van toelichting wordt herhaaldelijk een band gelegd tussen het mobiliteitsbeleid en de ruimtelijke ordening. Zo wordt in artikel 5, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaald dat basisbereikbaarheid hand in hand gaat met een duurzaam ruimtelijk kader door middel van een geïntegreerde aanpak van vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen, op het gebied van planvorming, financiering, investeringen, onderhoud en exploitatie. Naar luid van artikel 13, § 3, 1^o, van het voorontwerp moeten de mobiliteitsplannen worden afgestemd op, onder meer, de ruimtelijke beleidsplannen. Via de mobiliteitsplannen wordt de afstemming van de vervoerslagen met de ruimtelijke organisatie bewaakt.¹² De bepalingen van de provinciale en de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen die strijdig zijn met de bepalingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen of met de regionale mobiliteitsplannen, worden van rechtswege opgeheven door de definitieve vaststelling van dat laatste plan en de provincie en de gemeente in kwestie moeten binnen de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt, wijzigingen aanbrengen in hun ruimtelijk beleidsplan om dat plan af te stemmen op het Mobiliteitsplan Vlaanderen of op het regionaal mobiliteitsplan.¹³ In de memorie van toelichting wordt onder meer gesteld dat het mobiliteitsbeleid “een sterke wisseling” aangaat met ruimtelijk beleid.

6.2. De vraag rijst of in het licht hiervan in sommige gevallen mobiliteitsplannen niet zouden kunnen worden beschouwd als “plannen en programma’s” in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’,¹⁴ waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover ze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Volgens het tweede lid, a), van die bepaling geldt die verplichting voor alle plannen en programma’s die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, het vervoer en “die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG [lees: Richtlijn 2011/92/EU]¹⁵ genoemde projecten”.

Volgens het Hof van Justitie heeft “het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor

¹² Artikel 14, § 1, tweede lid, van het voorontwerp.

¹³ Artikelen 17 en 20 van het voorontwerp.

¹⁴ Naar luid van die bepaling wordt in deze richtlijn verstaan onder “plannen en programma’s”: “plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”.

¹⁵ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

het milieu kunnen hebben.”¹⁶ Het Hof voegt er aan toe dat het begrip “plannen en programma’s” ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.¹⁷

6.3. Een mobiliteitsplan beperkt zich niet tot een langetermijnvisie of operationele beleidsdoelstellingen op korte termijn, maar bevat ook een actieplan dat de operationele doelstellingen vertaalt en concrete maatregelen, middelen, verantwoordelijkheden en timing omschrijft. Het kan thematisch of voor een gebiedsdeel maatregelen omschrijven.¹⁸

Het valt niet uit te sluiten dat die maatregelen van die aard zijn dat ze aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Zo kan het zijn dat die maatregelen de realisatie van infrastructuurprojecten veronderstellen, waarbij uit de artikelen 10 en 20 van het voorontwerp voortvloeit dat provinciale en gemeentelijke beslissingen en reglementen die van aard zouden zijn om de uitvoering ervan te verhinderen, en ruimtelijke beleidsplannen zullen moeten worden aangepast.¹⁹ Ook al kunnen de mobiliteitsplannen zelf geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningen,²⁰ kunnen ze, gelet op de weerslag die ze mogelijk hebben op de ruimtelijke beleidsplannen, wel “de criteria en modaliteiten” bevatten die bij de toekenning van vergunningen in acht moeten worden genomen.

6.4. Of mobiliteitsplannen effectief kunnen worden beschouwd als “plannen en programma’s” in de zin van het voormelde artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG, waarvoor een milieueffectenbeoordeling moet worden uitgevoerd, hangt mede af van de hiervoor vermelde vraag naar de juridische waarde van die mobiliteitsplannen.²¹ Naargelang het antwoord op die vraag zal desgevallend in een procedure moeten worden voorzien om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit die richtlijn.

D. De exploitatie- en reisvoorwaarden

7.1. Naar luid van artikel 39, eerste lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering onder meer de reisvoorwaarden en de exploitatievoorwaarden nader bepalen. Die bevoegdheid doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net, en de Mobiliteitscentrale om zelf algemene reisvoorwaarden vast te stellen, aanvullend aan het toepasselijke regelgevende kader.

7.2. In artikel 2, 5°, van het voorontwerp wordt bepaald dat in het aan te nemen decreet onder ‘exploitatievoorwaarden’ wordt verstaan:

“eisen waaraan de uitvoering van de vervoerdiensten moeten voldoen en die betrekking kunnen hebben op onder meer: exploitatieamplitude, frequenties, aanleg en onderhoud van de infrastructuur, informatieverlening aan de haltes en in de voertuigen, de vereisten

¹⁶ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d’Outremont e.a. t. Waals Gewest*, § 49.

¹⁷ *Ibidem*, § 52.

¹⁸ Artikel 11, § 2, derde lid, van het voorontwerp.

¹⁹ Vgl. HvJ 7 juni 2018, C-160/17, *Thybalt e.a. t. Waals Gewest*, § 53.

²⁰ Zie evenwel opmerking 21.2.

²¹ Opmerkingen 5.1 en 5.2.

voor de voertuigen en het personeel, de rechten en plichten van de exploitant van een vervoerdienst;”

Uit het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid en VVM De Lijn’, waarover de Raad van State op 8 november 2018 advies 64.292/3 heeft gegeven, vloeit evenwel voort dat de exploitatievoorwaarden eveneens de overtredingen bevatten die overeenkomstig het ontworpen artikel 44*ter*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn’ met een administratieve geldboete kunnen worden bestraft, evenals de administratieve geldboetes zelf.²² De definitie van het begrip ‘exploitatievoorwaarden’ in artikel 2, 5°, van het thans voorliggende voorontwerp moet hieraan worden aangepast.

In het licht hiervan is het ook raadzaam om een ander begrip te hanteren dan “exploitatievoorwaarden”. Zoals uit de omschrijving ervan blijkt, verwijst dat begrip veeleer naar de wijze waarop de exploitant van een vervoerdienst opereert. De voormelde overtredingen en administratieve geldboetes viseren evenwel niet zozeer die exploitant, maar de gebruikers van de vervoerdienst, en zelfs derden.²³

7.3.1. Naar luid van artikel 2, 17°, van het voorontwerp moet in het aan te nemen decreet onder ‘reisvoorwaarden’ worden verstaan:

“bepalingen die betrekking hebben op onder meer de rechten en plichten van de reizigers en derden”.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De reisvoorwaarden slaan inderdaad zowel op de gebruiksvoorwaarden waaraan de gebruikers van de openbare dienst (‘reizigers’) onderworpen zijn, maar ook het publiek in het algemeen in zijn verhoudingen tot de openbare dienst. Te denken valt bijvoorbeeld aan potentiële of gewezen reizigers: waar kan een biljet worden aangeschaft, wanneer wordt een biljet terugbetaald, een persoon die een rit reserveert voor de belbus maar steeds weer niet komt opdagen, veiligheidsafsluitingen of markeringen die niet worden gerespecteerd, het zich zonder toestemming toegang verschaffen tot dienstloketten en doorgangen die voor het publiek verboden zijn, etc.”

Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

7.3.2. Om binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake openbaar vervoer te blijven, is het regelen van de rechten en verplichtingen van andere personen dan reizigers enkel toelaatbaar voor zover er een voldoende nauwe band bestaat met het in het voorontwerp geregelde openbaar personenvervoer en voor zover – rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel – de uitoefening van de bevoegdheden van andere overheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

²² Zie artikel 24 van het voorontwerp waarover de Raad van State advies 64.292/3 van 8 november 2011 heeft gegeven.

²³ Zoals de bestuurder van een voertuig die de normale dienstverlening van de Lijn belemmert.

Bovendien is het ook hier raadzaam om, vermits de voorwaarden in kwestie niet alleen betrekking hebben op reizigers, een ander begrip te hanteren dan “reisvoorwaarden”.

7.3.3. De machtiging aan de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net en aan de mobiliteitscentrale om zelf “algemene reisvoorwaarden vast te stellen, aanvullend aan het toepasselijke regelgevend kader”, kan worden aanvaard voor zover die algemene reisvoorwaarden worden opgevat als de voorwaarden van het (toetredings)contract dat die exploitanten en de Mobiliteitscentrale sluiten met hun gebruikers. Dat gaat vanzelfsprekend enkel op voor zover er sprake kan zijn van een contractuele relatie tussen, enerzijds, die exploitanten en de Mobiliteitscentrale en, anderzijds, de gebruikers van de vervoersdienst, wat niet het geval lijkt te zijn voor “derden”.

Indien daarentegen die machtiging een ruimere draagwijdte heeft dan het bepalen van de voormelde contractuele voorwaarden, komt ze neer op een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling. Een dergelijke delegatie is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken. In dit geval blijkt echter niet uit het voorontwerp dat aan die voorwaarden is voldaan, zodat in die interpretatie de machtiging niet kan worden aanvaard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

8. In artikel 1 van het voorontwerp wordt bepaald dat het aan te nemen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid regelt.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met de gemeenschapsaangelegenheid de artikelen 63 tot 67 van het voorontwerp worden geviseerd, die strekken tot wijziging van het decreet van 21 december 2012 ‘tot compensatie van de openbare dienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit’. Naar luid van artikel 1 ervan, regelt dat decreet inderdaad een gemeenschapsaangelegenheid.

Er moet evenwel worden op gewezen dat in advies 51.178/3 van 24 april 2012 over het voorontwerp dat tot dat decreet heeft geleid, de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel was dat het ontworpen decreet een gewestaangelegenheid, in plaats van een gemeenschapsaangelegenheid, regelde.²⁴

Artikel 2

9.1. Gevraagd of de woorden “voor iedereen toegankelijk” in artikel 2, 7°, van het voorontwerp een synoniem zijn voor “openbaar” in artikel 2, 4°, of voor “publiek” in artikel 2, 15°, heeft de gemachtigde ontkennend geantwoord:

“‘voor iedereen toegankelijk’ betekent (...) niet dat dit vervoer noodzakelijkerwijze ‘openbaar’ is. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar een shuttledienst georganiseerd door een hotel naar het station, ten behoeve van haar klanten. Hoewel dit vervoer *in se* ‘geregeld’ kan zijn, is dit niet openbaar bij gebrek aan enig algemeen economisch belang. Vervoer dat wordt aangeboden aan het publiek, kan bijvoorbeeld ook bijzondere vormen van geregeld vervoer betreffen, maar is gericht op bepaalde categorieën van personen en dus niet voor iedereen toegankelijk.”

9.2. Artikel 2, 14°, tweede zin, van het voorontwerp houdt een rechtsregel in die niet thuis hoort in een definitie.

De gemachtigde erkende dat en stelde voor om die bepaling op te nemen in artikel 5, § 1, derde lid, van het voorontwerp, dat als volgt zou luiden:

“Hiertoe dient een overkoepelende mobiliteitsregie te worden uitgebouwd. Deze modusneutrale mobiliteitsregie komt toe aan het departement MOW.”

Hiermee kan worden ingestemd, voor zover wordt geschreven “het departement Mobiliteit en Openbare Werken”, zoals elders in het voorontwerp het geval is.²⁵

Afdeling 1 van hoofdstuk 2

10. Gelet op de doelstellingen vermeld in de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp, strekt het tot aanbeveling om in het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 2 te schrijven “Missie en doelstellingen”.

Artikel 3

11. In artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat het mobiliteitsbeleid is gericht op het garanderen van de bereikbaarheid van onze samenleving.

²⁴ Adv.RvS 51.178/3 van 24 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2012, opmerkingen 4 tot 4.5, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1719/1.

²⁵ Zie artikel 7, § 2, eerste lid, 2°, tweede lid, 1°, en derde lid, van het voorontwerp.

Gevraagd of niet eerder de bereikbaarheid van onze samenleving “en van de personen die er deel van uitmaken” wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat (...) niet enkel om het (willekeurig) kunnen bereiken van andere personen in het algemeen, maar specifiek van functies in de samenleving (zie in dit verband de definitie van “attractiepool”) of van knooppunten waar men gemakkelijk kan overstappen op een ander vervoermiddel. De bereikbaarheid moet een actieve deelname aan economische activiteiten, educatieve, sociale en recreatieve activiteiten mogelijk maken.”

De vaststelling blijft dat het niet de bereikbaarheid van de samenleving als dusdanig is die wordt geïmagineerd, maar wel de bereikbaarheid van bepaalde elementen of referentiepunten in die samenleving. Dit zou moeten worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

Artikel 4

12.1. Naar luid van artikel 4, eerste lid, 3°, van het voorontwerp wordt bij het uitbouwen van een multimodaal vervoersysteem “zoveel als mogelijk” uitgegaan van het STOP-principe.

De gemachtigde heeft omtrent die bepaling de volgende toelichting gegeven:

“Het STOP-principe wordt enkel toegepast zoveel als mogelijk en dit dient ook voldoende duidelijk te zijn. Vandaar dat dit expliciet werd opgenomen in de tekst van het ontwerp. Het kan niet de bedoeling zijn dat de vaststelling van de mobiliteitsplannen – die inhoudelijk aan de missie en de doelstellingen voldoen, vermeld in artikel 3 en 4 – spaak loopt omdat sommige bepalingen niet naadloos aansluiten bij het STOP-principe.

Er is met andere woorden geen sprake van enige resultaatsverbintenis en er zal door de rechterlijke macht dus enkel een marginale toetsing kunnen plaatsvinden als er een geschil aanhangig wordt gemaakt. Dit geldt echter evenzeer voor de andere bepalingen, nu dit ‘principes’ betreffen.”

Met de gemachtigde kan worden ingestemd dat een “principe” geen aanleiding geeft tot een resultaatsverbintenis. De woorden “zoveel als mogelijk” zijn dan ook overbodig en kunnen worden geschrapt.²⁶

12.2. In artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp wordt verwezen naar “het Europees klimaatakkoord”. Gevraagd wat hier concreet mee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Dit gaat over akkoord over het Klimaat- en Energiepakket 2030 dat de Europese regeringsleiders in oktober 2014 bereikten.

Dit pakket bevat 3 doelstellingen:

- een bindende, interne broeikasgasvermindering van minstens -40% t.o.v. 1990;
- een op EU-niveau bindende belofte voor hernieuwbare energie van minstens 27%;
- een indicatieve energie-efficiëntiedoelstelling van minstens 27%.

²⁶ Wat de verwijzing naar “het STOP-principe” betreft: zie opmerking 4.2.

Dit pakket omvat ambitieuze doelstellingen voor de zgn. non-ETS sectoren, waaronder transport.”

Er kan dan ook beter worden verwezen naar het beleidskader voor klimaat en energie 2030 voor de Europese Unie, dat de Europese Raad op 23 en 24 oktober 2014 heeft aangenomen, of naar de door de Europese Unie aangenomen regelgeving ter uitvoering ervan.

Artikel 5

13.1. De gemachtigde liet weten dat het derde lid van artikel 5, § 1, van het voorontwerp zowel op het eerste als het tweede lid van die bepaling betrekking heeft.

Vermits dit niet duidelijk blijkt uit het woord “hiertoe”, moet in het voormelde derde lid worden verwezen naar de twee voorgaande leden.

13.2. Naar luid van artikel 5, § 2, tweede lid, van het voorontwerp worden de vervoerknooppunten die van belang zijn op het niveau van de vervoerregio bepaald in “het regionaal mobiliteitsplan vermeld in Hoofdstuk 3, Afdeling, 2, Onderafdeling 2”.

De gemachtigde was het ermee eens dat die bepaling beter zelf in de voormelde onderafdeling kan worden ondergebracht. Dat kan met name gebeuren in artikel 19 van het voorontwerp, waarin reeds de inhoud van het regionaal mobiliteitsplan wordt geregeld.

Artikel 6

14. In artikel 6, § 2, van het voorontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Regering “op vraag van de vervoerregio’s” de territoriale afbakening van de vervoerregio’s²⁷ kan herschikken. Dit impliceert evenwel dat een vervoerregio een dergelijke herschikking kan verhinderen door zelf geen initiatief in die zin te nemen, terwijl een nieuwe schikking nochtans in het algemeen belang kan zijn. Bijgevolg wordt de mogelijkheid van een herschikking beter niet louter afhankelijk gemaakt van een vraag van de vervoerregio’s.

Artikel 7

15.1. Naar luid van artikel 7, § 2, eerste lid, 4°, van het voorontwerp is de vervoerregioraad ten minste samengesteld uit een vertegenwoordiger van de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net.

Uit artikel 34, § 2, van het voorontwerp vloeit evenwel voort dat als de VVM De Lijn niet voldoet aan de benchmark, de Vlaamse Regering aan de hand van openbare aanbestedingen een exploitant *of exploitanten* zal aanduiden.

²⁷ De gemachtigde bevestigde dat met het woord “deze” in artikel 6, § 2, van het voorontwerp de territoriale afbakening van de vervoerregio’s wordt bedoeld.

Teneinde met die mogelijkheid rekening te houden, schrijve men in artikel 7, § 2, 4°, van het voorontwerp “exploitanten” (in plaats van “exploitant”). Bovendien moet, in het geval er meerdere exploitanten worden aangeduid die actief zijn in een vervoerregio, worden geregeld of elke exploitant over een vertegenwoordiger beschikt, dan wel of er slechts één vertegenwoordiger is voor alle exploitanten.

15.2. De definities waarin artikel 7, § 2, tweede lid, van het voorontwerp voorziet, kunnen beter worden opgenomen in artikel 2. Dat is alleszins het geval voor de definitie van het begrip “departement Mobiliteit en Openbare Werken”, vermits dat begrip niet alleen in artikel 7, maar ook in andere bepalingen²⁸ van het voorontwerp wordt gebruikt.

15.3. Naar luid van artikel 7, § 2, derde lid, van het voorontwerp neemt het departement Mobiliteit en Openbare Werken “de regierol” op zich.

Gevraagd of hiermee wordt verwezen naar de “mobiliteitsregie” in de artikelen 2, 14°, 5, § 1, derde lid, en 8, tweede lid, verklaarde de gemachtigde:

“Hier gaat het eerder om de trekkersrol die het departement MOW op zich neemt als voorzitter van de vervoerregio. De term kan worden aangepast in de tekst van het decreet.”

Het is inderdaad aangewezen om in artikel 7, § 2, derde lid, van het voorontwerp een ander begrip te hanteren dan “regierol”.

Artikel 8

16. In artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp wordt voorzien in een definitie van het begrip “fiets snelweg”. De tweede en derde zin van die bepaling houden evenwel rechtsregels in die niet in een definitie thuis horen. Die bepalingen moeten dan ook worden weggelaten of worden verplaatst naar een afzonderlijk artikel waarin fiets snelwegen nader zouden worden geregeld.

Artikel 9

17. In artikel 9, tweede lid, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om regels te bepalen voor “het overlegtraject vermeld in het eerste lid”.

Het eerste lid van die bepaling voorziet weliswaar in overleg tussen de vervoerregioraden, maar niet in een “traject”. Bijgevolg schrijve men veeleer “het overleg vermeld in het eerste lid”.

²⁸ Met name in artikel 5 (rekening houdend met het tekstvoorstel van de gemachtigde in opmerking 9.2).

Artikel 10

18. In artikel 10 van het voorontwerp wordt bepaald dat de provinciale en gemeentelijke beslissingen en reglementen niet van die aard zijn dat het regionaal mobiliteitsplan niet kan worden uitgevoerd of dat de effectiviteit van andere mobiliteitsinvesteringen vermindert.

In de memorie van toelichting wordt omtrent deze bepaling het volgende gesteld:

“In de artikelen 17 en 20 wordt bepaald dat de lokale mobiliteitsplannen in geen geval strijdig mogen zijn met de hogerliggende plannen, waaronder het regionaal mobiliteitsplan. Naast het lokaal mobiliteitsplan, is er evenwel ook een risico dat gemeentelijke beslissingen en reglementen strijdig zijn met het regionaal mobiliteitsplan. In dit artikel wordt daarom opgenomen dat de gemeentelijke beslissingen en reglementen niet van die aard mogen zijn dat het regionaal mobiliteitsplan niet kan worden uitgevoerd (niet enkel snelheidszones, parkeerzones en routing vrachtverkeer bijvoorbeeld, maar tevens GRUPs, het afleveren van vergunningen, etc.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Het geïntegreerd mobiliteitsplan staat voor een transitie in mobiliteit waarbij gezocht wordt naar een optimale afstemming van verschillende vervoersmodi ter ondersteuning van combimobiliteit.

Hierdoor worden ook geïntegreerde mobiliteitsinvesteringen voorzien die multimodaal vervoer promoten. Het mobiliteitsplan legt het kader vast waarbinnen de actoren (exploitanten en wegbeheerders) zich engageren de uitvoering te ondersteunen en/of te realiseren. Wanneer een bepaalde verbinding wordt opgenomen in het openbaar vervoersnetwerk is het bijvoorbeeld belangrijk dat doorstroming kan worden verzekerd. Infrastructuuringrepen die contradictorisch werken moeten worden vermeden. Het gaat hier niet om tijdelijke maatregelen, maar permanente ingrepen die de uitvoering niet meer mogelijk maken of hypothekeren.

Ook inzake de afstemming met RO is het van belang dat provinciale en gemeentelijke beslissingen in lijn zijn met de regionale mobiliteitsvisie. Dit om te vermijden dat mobiliteitsgenererende functies worden ingepland op een locatie die geen afdoende ontsluiting biedt, noch in het vooruitzicht heeft cfr de regionale mobiliteitsvisie.”

Indien de mobiliteitsplannen geen verordenend karakter hebben, zoals in artikel 13, § 1, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald, dan is artikel 10 van het voorontwerp onbegrijpelijk. Indien het daarentegen toch de bedoeling zou zijn aan die plannen een reglementair karakter te geven, dan is de tekst van artikel 10 veel te vaag en te rechtsonzeker. Niet alleen is onduidelijk wanneer provinciale en gemeentelijke reglementen “van die aard” zouden zijn dat het regionaal gemeentelijk mobiliteitsplan niet kan worden uitgevoerd, er wordt ook niet geregeld welke instantie vaststelt dat dit het geval is en welke rechtsgevolgen daaraan worden verbonden.

Dit kan niet worden verholpen door te bepalen dat de provinciale en gemeentelijke beslissingen en reglementen van rechtswege worden opgeheven, gelet op hetgeen hieromtrent wordt opgemerkt bij de artikelen 17 en 20 van het voorontwerp (opmerking 24).

Artikel 10 van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten of minstens grondig worden herwerkt.

Artikel 11

19. In artikel 11, § 2, tweede lid, tweede zin, van het voorontwerp wordt bepaald dat het mobiliteitsplan een “tijdshorizon” van tien jaar heeft, en dat het een “doorkijkperiode” van dertig jaar kan omvatten.²⁹

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent gesteld dat een doorkijkperiode verplicht is, maar dat ook een kortere periode dan dertig jaar kan worden vooropgesteld.

In het licht hiervan zou in artikel 11, § 2, tweede lid, tweede zin, van het voorontwerp beter worden geschreven dat het mobiliteitsplan een tijdshorizon heeft van tien jaar, en “een doorkijkperiode van minimum tien en maximum dertig jaar”.

Artikel 12

20. Uit artikel 12, § 3, tweede lid, van het voorontwerp vloeit voort dat bij het opstellen van de mobiliteitsplannen rekening moet worden gehouden met de bevoegdheidsbepalende regels, vermeld in artikel 2 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’, de budgettaire ruimte van de betrokken gewestelijke entiteiten en andere regelgeving die relevant is voor het thema in kwestie.

De gemachtigde bevestigde dat de bevoegdheidsbepalingen en regelgeving waaraan wordt gerefereerd in die bepaling, moeten worden “nageleefd” en dat er niet louter mee rekening moet worden gehouden. De tekst van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 13

21.1. In artikel 13, § 2, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de beslissing over een afwijking van het mobiliteitsplan wordt gemotiveerd. In de memorie van toelichting wordt hieromtrent gesteld dat “[d]e beslissing die de overheid neemt over de afwijking (...) aan een bijzondere motiveringsplicht [wordt] onderworpen”.

Dat blijkt evenwel niet uit de tekst van het voorontwerp. De motiveringsplicht waarin thans wordt voorzien, stemt overeen met de motiveringsplicht die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

²⁹ Zie over die twee begrippen overigens ook opmerking 4.2.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is evenwel overbodig, omdat de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is bovendien misleidend omdat een dergelijke bepaling ten onrechte de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Indien een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, moet de draagwijdte ervan nader worden omschreven. In het andere geval moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

21.2. Volgens de memorie van toelichting “wordt in de vierde paragraaf [van artikel 13] opgenomen dat de mobiliteitsplannen vermeld in de eerste paragraaf geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningen”.

In het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp, komt evenwel geen bepaling in die zin voor.

Indien het de bedoeling is in een dergelijke regeling te voorzien, moet het voorontwerp in die zin worden aangevuld.

Artikel 14

22. In artikel 14, § 2, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te beslissen over de netwerken van structurerend belang op het niveau van het Vlaamse Gewest. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“Bij de opmaak van de mobiliteitsplannen op verschillende niveaus, moet het duidelijk zijn op welk schaalniveau voor welk netwerk de beleidsvisie wordt uitgeschreven. In dit artikel werd daarom opgenomen dat de Vlaamse Regering beslist over de netwerken die van structurerend belang zijn op niveau van het Vlaamse Gewest. Voorbeelden hiervan zijn het primaire en hoofdwegennet, het FietsSnelWegen-netwerk en het kernnet inzake openbaar vervoer.”

Artikel 15

23.1. Naar luid van artikel 15, § 2, tweede lid, wordt het vaststellingsbesluit bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“De Vlaamse Regering geeft, naast de reguliere bekendmakingsvereisten, een ruime bekendheid aan het Mobiliteitsplan Vlaanderen. De reguliere bekendmaking is de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Daarnaast lijkt het wenselijk het plan ook op het internet te plaatsen, eventueel gekoppeld aan een internetforum. Dit verhoogt de toegankelijkheid van de informatie. Participatie van de burgers impliceert overigens op de eerste plaats dat men zorgt voor een vlotte toegankelijke kennis- en informatiebron.”

Daarbij wordt er volgens de gemachtigde van uitgegaan dat niet alle bepalingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers.

De vraag rijst evenwel hoe dat te rijmen valt met het gegeven dat het plan slechts bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad omdat het geen belang zou hebben voor de algemeenheid van de burgers.³⁰

23.2. Bovendien herneemt artikel 15, § 2, tweede lid, eerste zin, van het voorontwerp wat reeds voortvloeit uit artikel 84, 1^o, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, naar luid waarvan besluiten van de Vlaamse Regering die geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers bij uittreksel mogen worden bekendgemaakt of het voorwerp mogen zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad.

Hiertoe is de decreetgever evenwel niet bevoegd. Artikel 15, § 2, tweede lid, eerste zin, van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 17

24. Naar luid van artikel 17, eerste lid, van het voorontwerp worden de bepalingen van de bestaande regionale mobiliteitsplannen, de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen en de lokale mobiliteitsplannen die strijdig zijn met de bepalingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen, van rechtswege opgeheven door de definitieve vaststelling van dat laatste plan. De provincie, de vervoerregio en de gemeente wijzigen, binnen de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt, de voormelde plannen om ze in overeenstemming te brengen met het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

Een dergelijke regeling leidt evenwel tot grote rechtsonzekerheid. Zolang de provincie, de vervoerregio of de gemeente hun respectieve plannen niet in overeenstemming brengen met het Mobiliteitsplan Vlaanderen, zal onduidelijk zijn welke onderdelen van die plannen alsnog rechtsgeldig zijn, dan wel opgeheven zijn. Dat is des te meer het geval nu het gehanteerde criterium zeer algemeen van aard is, en nergens wordt geregeld welke instantie de strijdigheid zal vaststellen.

Artikel 17, eerste lid, van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten, of minstens worden vervangen door een meer rechtszekere regeling.

Hetzelfde geldt voor artikel 20, eerste lid, van het voorontwerp.

Artikel 18

25.1. Naar luid van artikel 18, § 1, van het voorontwerp neemt de vervoerregioraad het initiatief om een regionaal mobiliteitsplan op te maken “en kan de Vlaamse Regering verzoeken daarvoor de nodige maatregelen te nemen”.

³⁰ Nog los van het gegeven dat een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad eveneens tot gevolg heeft dat het plan op het internet wordt geplaatst.

Het is niet volledig duidelijk welke maatregelen van de Vlaamse Regering hiermee worden bedoeld. In zoverre het de bedoeling zou zijn dat de Vlaamse Regering, of de administratie van de Vlaamse overheid, op vraag van de vervoerregioraad, een ontwerp van regionaal mobiliteitsplan opstelt, dat de vervoerregioraad vervolgens voorlopig vaststelt,³¹ rijst de vraag hoe die regeling zich verhoudt met artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp, naar luid waarvan de vervoerregioraad onder meer verantwoordelijk is voor het *voorbereiden* en *opmaken* van het regionaal mobiliteitsplan. En als de Vlaamse Regering of de administratie van de Vlaamse overheid een ontwerp van regionaal mobiliteitsplan vaststelt, mag de vervoerregioraad dat ontwerp nog wijzigen, vooraleer hij, overeenkomstig artikel 18, § 3, eerste lid, het ontwerp van regionaal mobiliteitsplan voorlopig vaststelt?

Dit moet in het voorontwerp worden verduidelijkt.

25.2. Naar luid van artikel 18, § 3, tweede lid, wordt het ontwerp van het regionaal mobiliteitsplan ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraden van de vervoerregio. In het derde lid van die bepaling wordt evenwel gewag gemaakt van een gebrek aan consensus *binnen de vervoerregioraad* en het vierde lid heeft het over het *vaststellingsbesluit*. Gevraagd wie het mobiliteitsplan uiteindelijk vaststelt, en derhalve het vaststellingsbesluit neemt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De vervoerregioraad.

Ingeval geen consensus kan bereikt worden handelt dit over de beslissing van de Vlaamse Regering inzake het aanvullend net en het vervoer op maat.”

Enkel dat laatste wordt uitdrukkelijk in artikel 18, § 3, derde lid, van het voorontwerp geregeld.³² Duidelijkheidshalve zou eveneens moeten worden bepaald dat, na de goedkeuring ervan door de gemeenteraden van de vervoerregio, de vervoerregioraad het regionaal mobiliteitsplan (bij consensus) definitief vaststelt.

25.3. Uit artikel 18, § 3, derde lid, van het voorontwerp vloeit voort dat bij gebrek aan consensus (over het regionaal mobiliteitsplan) binnen de vervoerregioraad, de Vlaamse Regering beslist over minstens het aanvullend net en het vervoer op maat.

In artikel 8, tweede lid, 3°, van het voorontwerp wordt evenwel bepaald dat de vervoerregioraad als taak heeft om “[b]innen de krijtlijnen van het goedgekeurde regionaal mobiliteitsplan” het aanvullend net en het vervoer op maat te bepalen. Zodoende wordt gesuggereerd dat het aanvullend net en het vervoer op maat worden bepaald nadat het regionaal mobiliteitsplan werd vastgesteld.

Gelet hierop rijst de vraag waarom het gebrek aan consensus binnen de vervoerregioraad over het regionaal mobiliteitsplan, als gevolg heeft dat de Vlaamse Regering beslist over het aanvullend net en het vervoer op maat. Uit dat gebrek aan consensus valt immers niet af te leiden dat de leden van de vervoerregioraad het ook over het bepalen van het aanvullend net en het vervoer op maat niet eens zijn. Dit moet nader worden verantwoord.

³¹ Artikel 18, § 3, eerste lid, van het voorontwerp.

³² Maar zie opmerking 25.3.

25.4. In artikel 18, § 3, vierde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat het vaststellingsbesluit bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en dat het in werking treedt op de datum die de Vlaamse Regering bepaalt.

De gemachtigde liet evenwel weten dat dit laatste enkel geldt in het geval dat de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 18, § 3, derde lid, van het voorontwerp beslist over het aanvullend net en het vervoer op maat. De tekst van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 19

26. In artikel 19, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat voorafgaand aan de opmaak van het regionaal mobiliteitsplan een omgevingsanalyse gebeurt en een onderzoek naar de maatschappelijke ontwikkelingen, de mobiliteitsbehoeften en een verkenning van de redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven.

Er moet worden op gewezen dat, in zoverre het regionaal mobiliteitsplan als een (bindende) rechtsregel kan worden beschouwd,³³ het gaat om een voorafgaand vormvereiste waarvan de niet-naleving door de rechter kan worden gesanctioneerd.³⁴

Artikel 21

27. In artikel 21, § 2, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat het lokaal mobiliteitsplan onttrokken is aan het toepassingsgebied van het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’.

Een dergelijke regeling leidt er evenwel toe dat om het precieze toepassingsgebied van het decreet van 15 juli 2011 te kennen, dat decreet moet worden samengelezen met de voormelde bepaling, hetgeen de transparantie van de regelgeving niet ten goede komt. Een dergelijke regeling moet dan ook veeleer in het decreet van 15 juli 2011 zelf worden ondergebracht.

Artikel 24

28.1. Naar luid van artikel 24, § 1, derde lid, vraagt de gemachtigde dienst bij “de bevoegde instanties, zoals de federale politie, de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen en de lokale besturen”, de vereiste digitale gegevens op.

³³ Zie opmerking 5.2.

³⁴ Hetzelfde geldt voor artikel 16, tweede lid, van het voorontwerp, waar evenwel niet wordt voorzien in een omgevingsanalyse.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De formulering is van die aard dat wordt voorzien dat de gegevens worden ‘opgevraagd’ bij de diensten. Er wordt dus geen verplichting ingevoegd voor deze diensten om de gegevens ook daadwerkelijk te verschaffen. Het vierde lid vervolgt bovendien dat het opvragen steeds gebeurt in overeenstemming met de regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.”

Vermits de ontworpen regeling voor de vermelde federale overheidsdiensten geen verplichting inhoudt om de gevraagde gegevens ook daadwerkelijk te verschaffen, is ze bestaanbaar met de bevoegdheidverdelende regels.

28.2. In artikel 24, § 2, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat bij de vaststelling of de herziening van de mobiliteitsplannen en bij het opstellen van de voortgangsrapporten rekening wordt gehouden met de resultaten van de mobiliteitsmonitoring.

Die bepaling kan beter worden ingevoegd na artikel 24, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, waar de mobiliteitsmonitoring wordt geregeld.

Artikel 25

29. In artikel 25 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de projectmethodologie te bepalen waarmee de door haar aangewezen projecten worden ontworpen, uitgewerkt, geanalyseerd en geëvalueerd door de initiatiefnemer, alsook de wijze van rapportering door de initiatiefnemer. Met het oog op een project wordt een projectstuurgroep ingesteld (artikel 26, § 1, van het voorontwerp), die verantwoordelijk is voor de begeleiding van de projecten (artikel 27, 2^o, van het voorontwerp).

In de memorie van toelichting wordt (bij artikel 27 van het voorontwerp) gesteld dat het project “elke maatregel [betreft] die betrekking heeft op de verbetering van bestaande of de aanleg van nieuwe infrastructuur, de uitbouw van een kwaliteitsvol openbaar personenvervoer en op andere maatregelen die bijdragen tot duurzame mobiliteit”.³⁵ Dat blijkt echter op generlei wijze uit de tekst van het voorontwerp, zodat de machtiging aan de Vlaamse Regering volledig onbepaald is. Om het even welk initiatief, zelf al houdt het geen enkel verband met het mobiliteitsbeleid, zou aan de door de Vlaamse Regering bepaalde projectmethodologie kunnen worden onderworpen. Een dergelijke onduidelijke machtiging kan niet worden aanvaard.

Bijgevolg moet in de tekst zelf van het voorontwerp worden verduidelijkt welke de projecten zijn die worden onderworpen aan de door de Vlaamse Regering te bepalen projectmethodologie.

³⁵ In de memorie van toelichting wordt enkel in algemene bewoordingen gewag gemaakt van infrastructuurgebonden en niet-infrastructuurgebonden projecten.

Hetzelfde geldt voor de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 30 van het voorontwerp om de projecten aan te wijzen waarvoor een samenwerkingsovereenkomst moet worden gesloten tussen de betrokken actoren.

Artikel 26

30.1. In artikel 26, § 1, wordt bepaald dat een projectstuurgroep wordt ingesteld op initiatief van een of meer gemeenten of op initiatief van een vertegenwoordiger van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Naar luid van artikel 26, § 2, 1°, van het voorontwerp is de projectstuurgroep ten minste samengesteld uit de initiatiefnemer “als die niet de hoedanigheid, vermeld in punt 2° tot en met 4°, heeft”.

In de punten 2 en 3 waarnaar aldus wordt verwezen, wordt evenwel gewag gemaakt van de gemeente en het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (lees: het departement Mobiliteit en Openbare Werken).³⁶ Gelet op hetgeen in artikel 26, § 1, van het voorontwerp wordt bepaald, rijst dan ook de vraag hoe de initiatiefnemer niet de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de gemeente of van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken kan hebben.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“(…) dit sluit aan bij de samenstelling van de GBC en RMC zoals momenteel vervat in het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid. De initiatiefnemer is niet noodzakelijkerwijze de gemeente of het beleidsdomein MOW.

Het kan bijvoorbeeld gaan om de provincie of Infrabel die bepaalde trajecten van fietssnelwegen wil realiseren, de Vlaamse Landmaatschappij die binnen een ruilverkavelingsproject wegenis herinricht...”

De tekst van artikel 26, § 1, van het voorontwerp moet in het licht hiervan worden aangepast.

30.2. In artikel 26, § 1, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van een “mobiliteitsgerateerd lokaal beleidsplan”.

Volgens de gemachtigde wordt hiermee bijvoorbeeld “een parkeerplan, een logistiek plan, een trage wegenplan, een klimaatsbeleidplan waarin mobiliteitsgerelateerde doelstellingen in zijn opgenomen” bedoeld, en zouden die plannen in een besluit van de Vlaamse Regering kunnen worden aangewezen.

Het strekt inderdaad tot aanbeveling dat, indien dit niet in het voorontwerp zelf wordt verduidelijkt, de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de plannen in kwestie op te sommen.

³⁶ Hetzelfde geldt voor artikel 26, § 2, 3°, van het voorontwerp.

Artikel 27

31. In de memorie van toelichting wordt (bij artikel 25 van het voorontwerp) gesteld dat de Vlaamse Regering “nadere regels [kan] uitwerken betreffende de procedure volgens dewelke de projectstuurgroep of vervoerregioraad de begeleiding uitvoert”.

In artikel 27 van het voorontwerp komt evenwel geen machtiging in die zin voor. Die bepaling moet dan ook in die zin worden aangevuld.

Artikel 30

32. Vermits de gemachtigde bevestigde dat de opsomming in artikel 30, tweede lid, 1° tot 4°, van het voorontwerp niet limitatief is, schrijve men in de inleidende zin van die bepaling dat de Vlaamse Regering de minimuminhoud van de samenwerkingsovereenkomst regelt, “waaronder: ...”.

Artikel 34

33. In artikel 34, § 1, tweede en derde lid, en § 2, eerste lid, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van een (verplichte) benchmark.

Gevraagd om dit begrip nader te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde:

“De benchmark moet onder meer in het licht van Verordening 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg worden gelezen. Voormelde verordening heeft als doel vast te stellen op welke manier instanties die bevoegd zijn voor het openbaar personenvervoer er in het licht van het gemeenschapsrecht voor kunnen zorgen dat – in vergelijking met een volledig vrije marktwerking – onder meer het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van de diensten van algemeen belang toenemen en deze diensten worden verzekerd tegen een lagere kostprijs.”

In verordening 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007³⁷ wordt het begrip “benchmark” evenwel niet gebruikt. Bijgevolg wordt er goed aan gedaan die term nader in het voorontwerp te definiëren.

Artikel 38

34.1. Naar luid van artikel 38 van het voorontwerp werken de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net en de Mobiliteitscentrale, in afwijking van artikel 1 van de wet van 30 december 1975 ‘betreffende de goederen, buiten particuliere eigendommen gevonden of op de openbare weg geplaatst ter uitvoering van vonnissen tot uitzetting’, een eigen beleid uit voor verloren voorwerpen.

³⁷ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 ‘betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad’.

34.2. Artikel 1 van de wet van 30 december 1975 luidt:

“Ieder die buiten de particuliere eigendommen een goed vindt, waarvan hij de eigenaar niet kent en er zich meester van maakt, moet het zonder verwijl afgeven aan een gemeentebestuur, bij voorkeur dat van de plaats waar dat goed gevonden is.

Deze verplichting geldt evenwel niet voor de goederen die buiten een woning zijn geplaatst om te worden opgehaald of op een vuilnisbelt zijn geworpen.”

Volgens artikel 7 ervan, is deze wet niet toepasselijk op de gevonden voorwerpen waarvan de toestand door andere wettelijke bepalingen geregeld is.

34.3. Volgens de toelichting bij artikel 38 van het voorontwerp “voorziet [de voormelde wet] o.a. in een bewaring van de voorwerpen door de gemeentebesturen, die hiertoe vaak niet bereid zijn. Opdat een efficiënt en klantvriendelijk eigen beleid zou kunnen worden uitgewerkt, is een decretale basis nodig die een afwijking van de wet van 30 december 1975 toelaat”.

Hieruit blijkt dat met de ontworpen regeling vooral wordt beoogd de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net en de Mobiliteitscentrale te ontslaan van de verplichting om verloren voorwerpen af te geven aan het gemeentebestuur. Het is dan ook raadzaam dat uitdrukkelijk in te schrijven in artikel 38 van het voorontwerp, veeleer dan de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net en de Mobiliteitscentrale te machtigen hieromtrent een eigen beleid³⁸ te voeren. Als wordt bepaald dat de exploitanten en de Mobiliteitscentrale, in afwijking van artikel 1 van de wet van 30 december 1975, verloren voorwerpen niet moeten afgeven aan het gemeentebestuur, kunnen zij ook zonder een dergelijke machtiging een beleid dienaangaande bepalen. Daarbij zullen zij dan wel het eigendomsrecht in acht moeten nemen, en bijvoorbeeld in een redelijke termijn moeten voorzien waarbinnen die voorwerpen kunnen worden teruggevraagd.

Artikel 42

35. In artikel 42, derde lid, van het voorontwerp schrijve men “mobipunten en carpoolparkings” (in plaats van “mobipunten, inclusief carpoolparkings”). Uit de voorafgaande leden blijkt immers dat carpoolparkings onderscheiden zijn van mobipunten.

Artikel 43

36. Gevraagd welke actoren in artikel 43, eerste lid, van het voorontwerp worden geïdentificeerd, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat meer bepaald om de exploitanten en de infrastructuurbeheerders.

Zo zou in het uitvoeringsbesluit bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat de aanleg en het onderhoud van de spoorbedding, de sporen, de spoortoestellen, de luchtleidingen en alle andere vaste installaties ten behoeve van de infrastructuurgebonden exploitatie van geregeld vervoer, ten laste komen van de exploitant, tenzij deze hierover

³⁸ Ook al is het, volgens de gemachtigde, de bedoeling om een gezamenlijk beleid uit te werken.

met de wegbeheerder andere afspraken maakt (cfr. het huidige Exploitatie- en tarievenbesluit van 14 mei 2004).”

Artikel 48

37.1. Uit artikel 48, § 2, tweede lid, van het voorontwerp vloeit voort dat als een wegbeheerder wegwerkzaamheden uitvoert langs een traject van geregeld vervoer of met een impact op een traject van geregeld vervoer, die ook na afloop van de werkzaamheden een negatief effect kunnen hebben op de rijtijden van de exploitant, voorafgaand overleg wordt gepleegd met de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net en de Mobiliteitscentrale *en daarover binnen de projectstuurgroep een onderling akkoord wordt bereikt*.

37.2. Ofschoon uit artikel 27, 2°, van het voorontwerp blijkt dat de projectstuurgroep verantwoordelijk is voor “projecten”, staat niet vast dat alle wegwerkzaamheden langs een traject van geregeld vervoer of met een impact op een traject van geregeld vervoer als dergelijke projecten kunnen worden beschouwd.³⁹ Indien dat niet het geval is, is het zinloos te bepalen dat over die wegwerkzaamheden binnen de projectstuurgroep een onderling akkoord moet worden bereikt. Die bepaling moet derhalve minstens worden beperkt tot projecten waarvoor de projectstuurgroep verantwoordelijk is.

37.3. Maar dan nog rijst de vraag hoe de uitvoering van wegwerkzaamheden afhankelijk kan worden gemaakt van het akkoord van de projectstuurgroep.

De gemachtigde verklaarde daaromtrent het volgende:

“Er zullen steeds maatregelen genomen worden die de rijtijd van het openbaar vervoer verlengen, omwille van een (nóg) hoger doel, zoals verkeersveiligheid of – leefbaarheid (bv. versmalling van de rijweg om de snelheid van het verkeer te drukken).

Momenteel bevat het Decreet Personenvervoer een aantal bepalingen inzake doorstroming. Hierbij is reeds een overleg voorzien tussen de wegbeheerder en de VVM.

Ook in het voorliggende ontwerp van decreet gaat het (...) slechts om een overleg en de instemming is geen noodzakelijke vereiste. Er wordt wel gestreefd naar een akkoord dat bijvoorbeeld kan bestaan uit een aanpassing van het voorstel of uit compenserende maatregelen (bv. met tijds winst tot gevolg die tijdsverlies in diezelfde straat compenseert).

Aangezien de wegenwerken een (potentiële) impact kunnen hebben op de afgesproken dienstverlening tussen exploitant/ mobiliteitscentrale en de vervoerregioraad, is een onderling overleg/akkoord wenselijk.”

Vermits, volgens de gemachtigde, “de instemming (...) geen noodzakelijke vereiste [is]”, stemt de tekst van het voorontwerp niet overeen met de bedoeling van de stellers ervan, en moet hij worden aangepast. Dat is des te meer het geval nu de samenstelling van de projectstuurgroep door de Vlaamse Regering kan worden uitgebreid met “andere relevante actoren”.⁴⁰ Er zou evenwel niet kunnen worden aanvaard dat de uitvoering van

³⁹ Zie opmerking 29.1.

⁴⁰ Artikel 26, § 2, derde lid, van het voorontwerp.

wegwerkzaamheden, via het akkoord van de projectstuurgroep, afhankelijk zou worden gemaakt van private actoren die, per hypothese, deel zouden uitmaken van die projectstuurgroep.

Artikel 57

38. Artikel 57 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 44*bis* van het decreet van 31 juli 1990, zoals gewijzigd (lees: vervangen) bij het bestuursdecreet, dat werd aangenomen door het Vlaams Parlement op 5 december 2018. Daarbij worden na de woorden “na onderhandeling” de woorden “een openbare dienstencontract en” ingevoegd.

In de door het Vlaams Parlement aangenomen tekst komen in het ontworpen artikel 44*bis* van het decreet van 31 juli 1990 de woorden “na onderhandeling” evenwel niet voor.⁴¹

Artikel 57 moet bijgevolg worden aangepast.

Artikel 60

39. In het ontworpen artikel 16, § 1, van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’ wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om vergunningen uit te reiken voor het uitoefenen van geregeld vervoer dat niet wordt aangeboden door de interne operator (lees: exploitant)⁴². Volgens de gemachtigde geldt deze mogelijkheid voor alle vormen van geregeld vervoer, en derhalve niet alleen voor de exploitatie van het aanvullend kern- en aanvullend net dat, overeenkomstig artikel 34, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, door de VVM De Lijn aan derden wordt toevertrouwd.

Dit moet in de tekst van het voorontwerp worden verduidelijkt.⁴³

Bovendien moet kunnen worden verantwoord waarom wordt voorzien in een vergunningsplicht voor geregeld vervoer dat niet wordt aangeboden door de interne operator, gelet op de beperkingen voor het vrij verkeer van diensten en voor de vrijheid van vestiging die eruit voortvloeien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁴¹ Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1651/5, 86.

⁴² Zie immers de terminologie gehanteerd in artikel 34, § 1, eerste en tweede lid, van het voorontwerp.

⁴³ Waarbij kan worden verduidelijkt dat het om niet-grensoverschrijdend geregeld vervoer gaat, zoals de gemachtigde bevestigde.