RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.795/1/V
van 21 augustus 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net’

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

Op 15 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege(*) verlengd tot 31 augustus 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 4 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2020.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bepaalt de minimale eisen opdat verbindingen van het kernnet of het aanvullend net zouden worden georganiseerd en de verschillende kwaliteitsniveau's van deze verbindingen. Voor verbindingen van het kernnet wordt meer bepaald voorzien in A-, B- en C-bedieningen (artikel 6, eerste lid). Voor het aanvullend net wordt dan weer voorzien in cadanslijnen en functionele lijnen (artikel 11, tweede lid).

Het ontwerp bepaalt een aantal minimale bedieningseisen voor verschillende soorten verbindingen (artikelen 9 en 12). De exploitant evalueert het kernnet en het aanvullend net en kan een aantal aspecten bijsturen om het aanbod op economisch verantwoorde wijze op de reële vervoersvraag af te stemmen (artikelen 10 en 14).

De grootte van de vervoersvraag is een noodzakelijk criterium voor het bepalen of en welke soort verbinding wordt georganiseerd (artikel 2). Voor extrastedelijke verbindingen wordt dit bepaald aan de hand van het zogenaamde "intrinsiek potentieel", waarbij Vlaamse verkeersmodellen worden geaggregeerd op het niveau van deelgemeenten, of – daar tramlijnen altijd tot het kernnet behoren – volgens de aard van de verbinding. Voor intrastedelijke verbindingen gebeurt dit aan de hand van een potentieelonderzoek, dit is een onderzoek naar het aantal verwachte reizigers, waarvan de onderzoeksmethode niet is voorgeschreven.

Het ontwerp bepaalt de minimale afstand tussen haltes (artikel 15) en bepaalt dat de ingezette voertuigen voldoende capaciteit moeten bieden opdat reizigers niet zouden worden geweigerd (artikel 16).

Tot slot bevat het ontwerp nog de verplichting voor wegbeheerders om een vlotte doorstroming te garanderen die de exploitant in staat stelt om een hoge betrouwbaarheid en efficiëntie aan te bieden aan de reiziger (artikel 17). De wegbeheerders dienen projecten te realiseren teneinde de streefwaarden van betrouwbaarheid en efficiëntie te bereiken (artikel 18).

Het ontwerp sluit af met een aantal wijzigingsbepalingen (artikelen 19 tot 21) en een slotbepaling (artikel 22).

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in de aanhef vermelde artikelen 32, § 2, vijfde en zevende lid, en § 3, vierde en achtste lid, 44, tweede lid, en 47, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ (hierna: het basisbereikbaarheidsdecreet).

Voor de artikelen 18, 20 en 21 van het ontwerp dient evenwel rechtsgrond te worden gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering), in samenhang gelezen met artikel 47, § 2, van het basisbereikbaarheidsdecreet.

VORMVEREISTEN

4.1. De vraag rijst of het voorliggende ontwerp niet moet worden beschouwd als een plan of programma 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’, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Volgens lid 2, a), van dat artikel 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 projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

4.2. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie 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 het milieu kunnen hebben.”[1] 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.[2]

In arrest C-24/19 van 25 juni 2020 bevestigde het Hof van Justitie dat een besluit van de Vlaamse Regering kan worden aangemerkt als een plan opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Bovendien verduidelijkte het Hof dat een maatregel moet worden beschouwd als “voorgeschreven” zodra de bevoegdheid om de maatregel

[1] HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d’Oultremont e.a. t. Waals Gewest*, ECLI:EU:C:2016:561, § 49.

[2] *Ibidem*, § 52.

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

vast te stellen haar rechtsgrondslag vindt in een specifieke bepaling, ook al bestaat er strikt genomen geen enkele verplichting om die maatregel te nemen.[3]

4.3. Verder moet worden vastgesteld dat het Grondwettelijk Hof in zijn recente rechtspraak gesteld heeft dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeenstemt met het doel van de Europese wetgever, die beoogt dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.[4]

4.4. Het ontworpen besluit bevat de criteria en nadere regels voor de beslissing om lijnen van het kernnet of het aanvullend net in heel Vlaanderen te organiseren.

Men kan voorhouden dat het ontworpen besluit bepalend is voor de reisweg van lijnen van het kernnet of het aanvullend net en aldus het kader weergeeft waarin infrastructuurwerken zullen moeten of kunnen plaatsvinden. Dergelijke infrastructuurwerken kunnen onder het toepassingsgebied van bijlage II bij richtlijn 2011/92/EU ressorteren. In die interpretatie zou het ontworpen besluit beschouwd moeten worden als een plan of programma waarvoor een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Daartegenover heeft de gemachtigde geargumenteerd dat het ontworpen besluit zich onvoldoende rechtstreeks inlaat met het bepalen van de concrete reisweg en de inplantingsplaats van de haltes om aan te kunnen nemen dat het het kader weergeeft waarin infrastructuurwerken zullen moeten of kunnen plaatsvinden. In die visie moet geen milieubeoordeling worden uitgevoerd.

4.5. In de korte tijd waarover zij beschikt heeft de afdeling Wetgeving de problematiek van de op grond van richtlijn 2001/42/EG vereiste milieubeoordeling niet op sluitende wijze kunnen onderzoeken. Hoe dan ook verdient het aanbeveling om in een verslag aan de Vlaamse Regering uiteen te zetten hoe aan de verplichtingen van richtlijn 2001/42/EG wordt voldaan.

[3] HvJ 25 juni 2020, C-24/19, *A e.a t. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 32 e.v.

[4] GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Om nadere toelichting gevraagd over de gewestgrensoverschrijdende verbindingen, verklaarde de gemachtigde:

> "De gewestgrensoverschrijdende verbindingen volgen de [ontworpen] methodiek niet. De exploitant moet ter zake de verbintenissen uitvoeren die het Vlaams Gewest heeft aangegaan op grond van de samenwerkingsakkoorden van 1 januari 1991 en 17 juni 1991 (dat zullen we regelen door middel van een ander ontwerp van besluit, op vergelijkbare wijze met artikel 4 van het besluit van 14 mei 2004) of op basis van de afspraken die er gemaakt zijn voor de landsgrensoverschrijdende bediening."

De gewestgrensoverschrijdende verbindingen dienen uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van het ontworpen besluit te worden uitgesloten.

6. Als basisbeginsel van de methodologie bepaalt artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dat de grootte van de vervoersvraag naar kernen en naar attractiepolen bepaalt of verbindingen worden georganiseerd.

Anders dan het begrip "attractiepool"[5], is het begrip "kern" niet gedefinieerd in het basisbereikbaarheidsdecreet. Artikel 1, 7°, van het ontwerp definieert "kern" als "een stads- of dorpskern". Het ontwerp gebruikt verder de termen "steden" (bijvoorbeeld artikel 4, eerste lid) en "gemeenten" (artikel 3, eerste lid).

Het gebruik van de termen kernen, steden, dorpen en gemeenten roept meerdere vragen op.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat artikel 1, 7°, van het ontwerp een dichotomie instelt tussen de stadskern en de dorpskern, maar geen nadere omschrijving geeft van wat binnen de steden en dorpen als kern moet worden beschouwd. Vervolgens is het de vraag of de voornoemde dichotomie adequaat is om alle geviseerde nederzettingen te vatten. Er bestaan immers ook kernen binnen gemeenten die noch als stad, noch als dorp te kwalificeren zijn. Er zijn overigens ook gemeenten die, hoewel ze morfologisch eerder het uitzicht hebben van een dorp, toch – om historische redenen – de titel van stad mogen voeren.

De terminologische verwarring wordt nog versterkt doordat het ontwerp – om te bepalen of al dan niet een extrastedelijke verbinding wordt georganiseerd – gebruik maakt van statistische gegevens op het niveau van "deelgemeenten", die worden gedefinieerd als "alle voormalige gemeenten die vóór de gemeentelijke fusie van 1961 nog zelfstandig waren" (artikel 3 van het ontwerp).

[5] Artikel 2, 3°, van het basisbereikbaarheidsdecreet definieert attractiepool als "een plaats met een groot verplaatsingsgenererend vermogen, waaronder zones van tewerkstelling, onderwijs, handel, sport, cultuur, recreatie, gezondheidszorg en mobiliteitsknooppunten".

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

Om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Op zich kan de definitie [in artikel 1, 7°] geschrapt worden. Het is geen juridische noodzakelijkheid. (…) De Vlaamse verkeersmodellen geven verplaatsingen tussen statistische sectoren weer. Deze sectoren kunnen geaggregeerd worden op deelgemeente. De verplaatsingen tussen deelgemeenten zijn een geschikte basis om het potentieel in te schatten voor extrastedelijke verbindingen."

Het schrappen van artikel 1, 7°, van het ontwerp lost de verwarring niet op waartoe het ontwerp aanleiding geeft door het gebruik van de termen kernen, steden, dorpen en gemeenten. De steller van het ontwerp doet er goed aan om de tekst van het ontwerp op dit punt nog aan een grondig nazicht te onderwerpen. Het is verder raadzaam om een verslag aan de Vlaamse Regering op te stellen bij het te nemen besluit, waarin een en ander nader wordt toegelicht.

Opschrift

7. Om het onderwerp van de tekst voor de lezer duidelijk te maken vulle men het opschrift aan met de volgende woorden: "… en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer".

Aanhef

8. Gelet op opmerking 3 dient de rubriek "rechtsgronden" van de aanhef te worden aangevuld met een nieuw eerste streepje waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en dient in het huidige eerste streepje ook verwezen te worden naar artikel 47, § 2, van het basisbereikbaarheidsdecreet .

Artikel 1

9. De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp een trambus aanziet als een bus – en dus niet als een tram – en dat het openbaar vervoer over water niet het voorwerp uitmaakt van het thans voorliggende ontwerp.[6]

[6] Het in de commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement aangenomen artikel 67 van het ontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid' voegt in het basisbereikbaarheidsdecreet een artikel 32/1 in, waarvan het eerste lid het volgende stelt: "Het openbaar personenvervoer over water bestaat uit één vervoerslaag, namelijk het vervoer op maat" (*Parl.St.* Vl. Parl. 2019-20, nr. 380/4, 44).

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

Artikel 2

10. Zoals de gemachtigde erkent, moet artikel 2 van het ontwerp in overeenstemming worden gebracht met de in de nota aan de Vlaamse Regering verschafte toelichting volgens welke de grootte van de vervoersvraag weliswaar de belangrijkste, maar niet de enige bepalende factor is.

Artikel 3

11. Het is raadzaam om de in artikel 3 van het ontwerp opgenomen berekeningswijze nader toe te lichten in een aan het ontwerp toe te voegen verslag aan de Vlaamse Regering.

12. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp worden de woorden “vierde lid” gebruikt waar het derde lid bedoeld is. Het is verkieselijk om het tweede en het derde lid van artikel 3 van het ontwerp samen te brengen in één lid dat bestaat uit een inleidende zin en de ontworpen berekeningswijze.

Artikel 4

13. Om nadere toelichting gevraagd over het in artikel 4 van het ontwerp bedoelde potentieelonderzoek, verklaarde de gemachtigde:

> “Potentieelonderzoek is het onderzoek naar het aantal verwachte reizigers. Daarvoor kunnen verschillende onderzoeksmethodes gehanteerd worden: inzet van verkeersmodellen, analyse van herkomstbestemmingen, analyse van het effectieve gebruik van bestaande verbindingen en dergelijke meer.”

De draagwijdte van het potentieelonderzoek dient het best in de tekst zelf van het ontwerp of op zijn minst in een verslag aan de Vlaamse Regering nader te worden toegelicht. De gemachtigde heeft overigens aangegeven dat de toelichting in de nota aan de Vlaams Regering op een aantal punten moet worden gecorrigeerd.

Artikelen 7 en 8

14. In de tekst van respectievelijk artikel 7, eerste lid, en artikel 8, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp dienen de woorden “het intrinsieke potentieel” en “het potentieelonderzoek” te worden vervangen door de woorden: “de vereiste capaciteit in functie van het verwachte aantal gebruikers op basis van het potentieelonderzoek”.

Artikel 10

15. De gemachtigde verduidelijkte dat de exploitant bij de evaluatie van het kernnet en bij de bijsturing van het aanbod niet kan afwijken van het door de Vlaamse Regering bepaalde minimumkwaliteitsniveau, en dat bijgevolg de zinsnede “met behoud van de toepassing van

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡

artikel 5 tot en met 8” moet worden vervangen door de zinsnede: “met behoud van de toepassing van artikel 5 tot 9”.

Artikelen 17 en 18

16. Zoals de gemachtigde bevestigde, richt het te nemen besluit zich uitsluitend tot de gemeentelijke en de gewestelijke wegbeheerders en niet tot de spoorweg- of waterwegbeheerders. Het is verkieselijk dit in de tekst zelf van het ontwerp of op zijn minst in een verslag aan de Vlaamse Regering nader te preciseren.

17. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stemde de gemachtigde ermee in dat in artikel 17, eerste lid, van het ontwerp de woorden “voor alle cadanslijnen van het kernnet en het aanvullende net” moeten worden vervangen door de woorden “voor alle lijnen van het kernnet en de cadanslijnen van het aanvullend net”.

18. Uit de door de gemachtigde verleende nadere toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat de doorstromingsparameters – waaronder “betrouwbaarheid” – zullen worden berekend op basis van de doorkomsttijden van voertuigen aan de haltes. Dit dient in de tekst zelf van het ontwerp te worden gepreciseerd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jan CLEMENT

‡LW-CBIUQEIAF-GHHJFUQ‡