



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.333/3
van 17 november 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over haltes
en halte-infrastructuur’

Op 19 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over haltes en halte-infrastructuur’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2021.

*

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 (hierna: de regering) strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaraan de haltes van het openbaar personenvervoer, met uitzondering van het openbaar personenvervoer over water (artikel 2 van het ontwerp), moeten voldoen. De haltes worden bediend door een of meerdere lijnen van het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat (artikel 3). Elke halte moet herkenbaar zijn door de toepassing van de “Hoppinmerkarchitectuur” (artikel 4).

Het ontwerp regelt de minimale uitrusting, de inplanting, de inrichting en het gebruik van haltes (artikelen 5 tot 7), en de aanleg ervan op privéterrein (artikel 8). Voorts worden de vereisten bepaald waaraan de uitrusting en de plaatsing van schuilhuisjes moeten voldoen (artikel 9), en wordt de gemeente opgedragen de nodige vergunningen of toelatingen aan de domeinbeheerder te vragen als ze geen eigenaar is van de grond waarop het schuilhuisje wordt aangelegd (artikel 10). De interne exploitant wordt belast met de aankoop, de plaatsing en het beheer van digitale informatieborden (artikel 11), met de naamgeving van haltes en het beheer van het haltebestand (artikel 12), en met de herlokalisatie van haltes tijdens een omleiding (artikel 13).

Het ontwerp voorziet in een subsidie voor de aanleg of herinrichting van een toegankelijke halte en voor de uitrusting van de halte. Het subsidiebedrag wordt bepaald (artikel 14), evenals de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan (artikel 15), en de procedure voor de aanvraag en de toekenning van de subsidie (artikel 16). Als aan een project op basis van een andere grondslag een subsidie wordt toegekend, wordt het subsidiebedrag verminderd (artikel 17).

Ten slotte worden een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2002 ‘betreffende de Basismobiliteit in het Vlaamse Gewest’ (artikel 18) en van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’ (artikel 19) opgeheven.

Het te nemen besluit treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 4 en 5 ervan, die in werking treden op een datum die de Vlaamse minister bevoegd voor het gemeenschappelijk vervoer (hierna: de minister) vaststelt en uiterlijk op 31 december 2025.

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 29, 32, 43, 44 en 45 van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende rechtsgrondtabel overgemaakt:

ontwerp BVR haltes	Rechtsgrond Decreet Basisbereikbaarheid
Art. 1	Definities
Art. 2	Toepassingsgebied
Art. 3	Art 32, §1
Art. 4	Art 44, tweede lid
Art. 5	Art 43, eerste lid en artikel 44, tweede lid
Art. 6	Art 44, tweede lid
Art. 7	Art 44, tweede lid
Art. 8	Art 44, tweede lid
Art. 9	Art 45, §1, tweede lid
Art. 10	Art 45, §1, tweede lid
Art. 11	Art 43, eerste lid en artikel 44, tweede lid
Art. 12	Art 43, eerste lid en artikel 44, tweede lid
Art. 13	Art 48, §1
Art. 14	Art. 29, tweede lid
Art. 15	Art. 29, tweede lid
Art. 16	Art. 29, derde lid
Art. 17	Art. 29, derde lid
Art. 18	Wijzigingsbepaling
Art. 19	Wijzigingsbepaling
Art. 20	Slotbepaling
Art. 21	Slotbepaling

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.2. Artikel 3 van het ontwerp vindt geen rechtsgrond in artikel 32, § 1, van het decreet van 26 april 2019, dat enkel de vervoerslagen bepaalt van het vervoersnet voor het Vlaamse openbaar personenvervoer over de weg of het spoor en dat bovendien geen machtiging aan de regering bevat. In zoverre uit de ontworpen bepaling voortvloeit dat een halte gelegen is op een of meer verbindingen behorend tot het kernnet, het aanvullend net of het vervoer op maat, kan de rechtsgrond ervoor evenwel worden gevonden in artikel 44, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, naar luid waarvan de regering regels kan vaststellen over onder meer de inplanting van haltes.

3.3. Naar luid van artikel 5, vierde lid, van het ontwerp staat de interne exploitant in voor de plaatsing, het onderhoud en de vernieuwing van het haltebord en, in voorkomend geval, de bijbehorende haltepaal. Met “de interne exploitant” wordt de exploitant bedoeld die met toepassing van artikel 34 van het decreet van 26 april 2019 is aangeduid voor het kernnet en het aanvullend net,¹ namelijk de VVM De Lijn.²

In artikel 44, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt evenwel bepaald dat *de gemeente* de halte van de nodige infrastructuur voorziet. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die bepaling heeft geleid, wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“Het huidige decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg bepaalt dat de VVM de haltes van geregeld vervoer voorziet van de nodige infrastructuur, zijnde haltepaal en haltebord.

Gelet op de potentiële toekomstige liberalisering van de markt, is het evenwel mogelijk dat er meerdere exploitanten zijn voor het kernnet en het aanvullend net. Daarenboven zal er ook voor vervoer op maat gebruik worden gemaakt van haltes. Dit creëert een zekere problematiek op vlak van halte-infrastructuur, zeker wanneer verschillende exploitanten gebruikmaken van eenzelfde halte. Ook kan de infrastructuur zeer divers zijn – zeker met het oog op het faciliteren van combi mobiliteit – en moet die optimaal op elkaar worden afgestemd. Daarom werd ervoor geopteerd om de gemeenten aan te duiden als verantwoordelijke om de haltes te voorzien van de nodige infrastructuur.”³

De decreetgever heeft derhalve, om rekening te houden met het gegeven dat meerdere exploitanten een halte kunnen gebruiken, met opzet niet langer de VVM De Lijn, maar de gemeente, aangeduid als de instantie die instaat voor de halte-infrastructuur. Uit de aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt ook dat de haltepaal en het haltebord deel uitmaken van de halte-infrastructuur waarvoor de gemeente moet instaan.

In zoverre artikel 5, vierde lid, van het ontwerp de interne exploitant belast met de plaatsing, het onderhoud en de vernieuwing van het haltebord en, in voorkomend geval, de bijbehorende haltepaal, is die bepaling niet bestaanbaar met artikel 44, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 en kan ze dan ook geen doorgang vinden.

3.4. Naar luid van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp regelen, als een halte gezamenlijk bediend wordt door het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat, en de inrichting een gelijktijdig gebruik door alle exploitanten niet mogelijk maakt, de betrokken exploitanten onderling het gebruik van de halte op zo’n wijze dat ze elkaar niet hinderen. Als er tussen de exploitanten geen akkoord tot stand komt, neemt de interne exploitant het initiatief om de projectstuurgroep bijeen te roepen en tot een overeenkomst te komen.

¹ Artikel 1, 3°, van het ontwerp.

² Zie artikel 34, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1805/1, 55-56.

Gevraagd hoe die bepaling rechtsgrond kan vinden in artikel 44, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, waarin de regering gemachtigd wordt om de regels vast te leggen over de inplanting, de aanleg en het uitrustingsniveau van haltes, antwoordde de gemachtigde:

“Het gebruik van de halte bepaalt hoe een halte dient te worden aangelegd. Het kan zijn dat perrons langer moeten worden gemaakt of dat er een bijkomend perron nodig is om de verschillende modi een plaats te geven.”

Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp heeft evenwel betrekking op het gebruik van een aangelegde halte door meerdere exploitanten, en niet op het overleg voorafgaand aan de aanleg van de halte om die aanleg af te stemmen op het daaropvolgende gebruik. Hiervoor biedt artikel 44, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 geen rechtsgrond.

De overeenkomst waarvan in de ontworpen bepaling gewag wordt gemaakt lijkt ook niet te kunnen worden beschouwd als een samenwerkingsovereenkomst in de zin van artikel 30 van het decreet van 26 april 2019, zodat ook die bepaling geen rechtsgrond kan bieden voor de regeling van het gebruik van de haltes door meerdere exploitanten.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat naar luid van artikel 26, § 1, van het decreet van 26 april 2019 een projectstuurgroep door een of meer gemeenten wordt ingesteld, en derhalve niet door de interne exploitant, met het oog op een lokaal mobiliteitsplan, een ander mobiliteitsgerelateerd lokaal beleidsplan of een project. In zoverre artikel 7, tweede lid, van het ontwerp ertoe strekt de projectstuurgroep een bijkomende opdracht te geven, is die bepaling hiermee niet bestaanbaar.

Er moet dan ook besloten worden dat voor artikel 7, tweede lid, van het ontwerp geen rechtsgrond is en die bepaling geen doorgang kan vinden.

3.5.1. Luidens artikel 11, 12 en 13, tweede lid, van het ontwerp staat de interne exploitant in voor de aankoop, de plaatsing en het beheer van de digitale informatieborden van haltes en, als dat nodig is, voor de aanleg van nutsleidingen, voor de naamgeving van de haltes en het haltebeheer, en voor het herlokaliseren van de haltes tijdens de omleiding voor het kernnet en het aanvullend net en de vaste routes van het vervoer op maat.

Volgens de gemachtigde vinden die bepalingen rechtsgrond “in artikel 43, eerste lid van het decreet (‘de actoren die daarvoor verantwoordelijk zijn’) in combinatie met de Verordening 1370/2007 volgens dewelke er met de interne exploitant een openbaredienstcontract moet worden gesloten. Volgens de definitie opgenomen in artikel 2, i) van de Verordening kunnen de openbaredienstverplichtingen ook worden opgenomen in wetgeving.” Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Eerder dan deze verplichtingen op te nemen in het openbaredienstencontract werd ervoor geopteerd om deze openbare dienstverplichting om in te staan voor het haltebeheer voor het vervoer op maat op te leggen via een besluit van de Vlaamse Regering. Er werd voor gekozen om het haltebeheer, ook met betrekking tot het vervoer op maat, als een openbaredienstverplichting op te leggen aan De Lijn als interne operator gelet op de know-how van De Lijn ter zake en vanwege de gewenste uniforme beeldvorming of herkenning van de haltes voor de reiziger. Er moet ook onder meer over worden gewaakt dat geen twee haltes dezelfde naam krijgen.”

3.5.2. In artikel 43, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt de regering gemachtigd om “de vereisten vast [te leggen] voor de aanleg en het onderhoud van de kwaliteitsvolle infrastructuur voor de infrastructuurgebonden en voertuiggebonden exploitatie van openbaar vervoer, alsook de actoren die daarvoor verantwoordelijk zijn”. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die bepaling heeft geleid “kan het dan bijvoorbeeld gaan om vaste installaties zoals spoorbedding, eigen signalisatie, oversteekplaatsen of openbare overweg”.⁴ De decreetgever lijkt derhalve geen regelingen voor ogen te hebben die betrekking hebben op de haltes. Dat blijkt overigens ook uit de structuur van het decreet van 26 april 2019, vermits de infrastructuur voor de infrastructuurgebonden en voertuiggebonden exploitatie van openbaar vervoer (artikel 43) en de halte-infrastructuur (artikel 44) in twee afzonderlijke bepalingen worden geregeld.

3.5.3. Evenwel kan voor de artikelen 11, 12 en 13, tweede lid, van het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in artikel 15 van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’, naar luid waarvan de regering, onverminderd artikel 25 van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoersmaatschappij – de Lijn’,⁵ de voorwaarden bepaalt voor het exploiteren van geregeld vervoer. Daartoe is wel vereist dat het toepassingsgebied van die bepalingen wordt beperkt tot stopplaatsen van het geregeld vervoer.

3.5.4. Op grond van artikel 15 van het decreet van 20 april 2001 kan de interne exploitant echter niet worden belast met de herlokalisatie van de vaste routes van het vervoer op maat, zoals artikel 13, tweede lid, van het ontwerp thans voorschrijft. Ook biedt die bepaling geen rechtsgrond voor het vereiste in artikel 12, derde lid, van het ontwerp dat het Departement Mobiliteit en Openbare Werken de lijst en locatie van de haltes voor vervoer op maat ter beschikking stelt.

Wel zou de Mobiliteitscentrale kunnen worden belast met het ter beschikking stellen van de lijst en locatie van haltes en met de herlokalisatie ervan. Voor een dergelijke regeling zou een beroep kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met de artikelen 35 en 48, § 1, van het decreet van 26 april 2019.

3.6. Voor artikel 13 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 48, § 1, van het decreet van 26 april 2019, naar luid waarvan de wegbeheerders de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net en de Mobiliteitscentrale tijdig op de hoogte brengen van geplande wegwerkzaamheden en manifestaties. Die bepaling bevat evenwel geen machtiging aan de regering.

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1805/1, 55.

⁵ Die bepaling werd evenwel opgeheven bij artikel 29 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, en houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaams Vervoermaatschappij’.

Voor artikel 13, eerste lid,⁶ van het ontwerp kan evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid in samenhang gelezen met het voormelde artikel 48, § 1, van het decreet van 26 april 2019.

3.7. Artikel 18 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 44 van het decreet van 26 april 2019. Artikel 19 van het ontwerp vindt rechtsgrond in het voormelde artikel 15 van het decreet van 20 april 2001,⁷ en, in zoverre punt 1° van die bepaling onder meer strekt tot opheffing van de artikelen 26 en 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’, in de artikelen 44, tweede lid, en 45, § 1, van het decreet van 26 april 2019.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp werd opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar artikel 15 van het decreet van 20 april 2001, naar artikel 48, § 1, van het decreet van 26 april 2019 en, desgevallend, naar artikel 35 van het laatstvermelde decreet. De verwijzing naar artikel 32 van het decreet van 26 april 2019 moet daarentegen worden weggelaten, vermits die bepaling geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp (opmerking 3.2).

Artikel 1

5.1.1. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt het begrip “halte” als volgt gedefinieerd:

“de halte die fysiek aangeduid is met een haltebord of die deel uitmaakt van een Hoppinpunt ;”

Luidens artikel 2, 11°, van het decreet van 26 april 2019 wordt onder halte verstaan “de stopplaats van geregeld vervoer of vervoer op maat waar reizigers mogen worden opgenomen of mogen worden afgezet”. Gevraagd waarom in het ontwerp in een hiervan afwijkende definitie wordt voorzien, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“De definitie van artikel 1, 4°, wil het toepassingsgebied van het besluit beperken tot de haltes die worden aangeduid met een haltebord of met een Hoppinzuil. Met andere woorden: het besluit is niet van toepassing op stopplaatsen voor het vervoer op maat, bijvoorbeeld het adres waar de reizigers met een mobiliteitsbeperking met het flex+ vervoer worden opgehaald of afgezet. Deze stopplaatsen zijn wel haltes in de zin van artikel 2, 11°, van het decreet, maar dienen niet fysiek te worden aangeduid op het terrein.

⁶ Wat het tweede lid van die bepaling betreft: zie opmerkingen 3.5.1 tot 3.5.4.

⁷ Zie adv.RvS 36.764/3 van 30 maart 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’, opmerking 3.

De toepassing van de bepalingen van het besluit dienen dan ook te worden uitgesloten voor dat soort haltes.”

5.1.2. Gelet op die doelstelling moet veeleer aan artikel 2 van het ontwerp, waarin het toepassingsgebied van het te nemen besluit wordt geregeld, een lid worden toegevoegd naar luid waarvan het te nemen besluit niet van toepassing is op stopplaatsen van vervoer op maat die niet fysiek zijn aangeduid met een haltebord of die geen deel uitmaken van een mobipunt.

Vermits de definitie in artikel 2, 11°, van het decreet van 26 april 2019 wordt geacht geldig te zijn voor de uitvoeringsbesluiten van dat decreet, kan de definitie in artikel 1, 4°, van het ontwerp dan worden weggelaten. Hoogstens zou in die bepaling kunnen worden verwezen naar de definitie in artikel 2, 11°, van het decreet van 26 april 2019.⁸

5.2. In artikel 1, 7°, van het ontwerp wordt voorzien in de definitie van het begrip “Hoppinpunt”. Daarbij wordt verwezen naar artikel 42, tweede lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019. Vermits in die bepaling gewag wordt gemaakt van een mobipunt, en niet van een hoppinpunt, schrijve men in artikel 1, 7°, van het ontwerp dat onder “mobipunt” wordt verstaan “een mobipunt als vermeld in artikel 42, tweede lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid”.

In het verlengde hiervan schrijve men in artikel 4 van het ontwerp “de door de Vlaamse Regering aangenomen merkarchitectuur over basisbereikbaarheid” (in plaats van “de Hoppinmerkarchitectuur”).

Artikel 5

6. Naar luid van artikel 5, vijfde lid, is een halte van het kernnet of het aanvullend net uitgerust met een informatiedrager voorzien van een papieren dienstregeling of met een digitale drager, of geeft toegang tot een ander digitaal alternatief. Als de halte voorzien is van een schuilhuisje, wordt de dienstregeling in het schuilhuisje ter beschikking gesteld.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat “het ontwerp de bedoeling [heeft] om op verschillende manieren de informatie te delen zodat iedereen een oplossing vindt. De app, de telefoon, de digitale mogelijkheden en de papieren dienstregeling zijn allemaal hulpmiddelen. Dit kan dus best flexibel ingezet worden zonder vast te klikken wat de oplossing is. De gebruikers hebben ook de mogelijkheid om telefonisch gratis contact op te nemen met De Hoppincentrale (7/7, 24/24).”

In zoverre het de bedoeling is dat de gebruikers over meerdere informatiemiddelen kunnen beschikken, moet dat beter tot uiting komen in de tekst van het ontwerp. Voorts moet ook worden gepreciseerd onder welke vorm de dienstregeling in een schuilhuisje ter beschikking moet worden gesteld.

⁸ Zie aanwijzing 153 van de omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek VR 2019/4.

Artikel 8

7. Luidens artikel 8, tweede zin, van het ontwerp sluit de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met de eigenaar van het privéterrein waarop een halte wordt aangelegd. Er valt evenwel niet uit te sluiten dat op het terrein in kwestie ook andere zakelijke rechten worden uitgeoefend, zoals het recht van opstal. Bijgevolg moet in die bepaling naast de eigenaar ook gewag worden gemaakt van de houders van andere zakelijke rechten.

Artikel 20

8. Het is niet nodig te bepalen dat het te nemen besluit in werking treedt tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, vermits dat reeds voortvloeit uit artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijgevolg kan artikel 20 van het ontwerp zich ertoe beperken te bepalen dat de artikelen 4 en 5 van het te nemen besluit in werking treden op een datum die de Vlaamse minister, bevoegd voor het gemeenschappelijk vervoer, vaststelt en uiterlijk op 31 december 2025.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH