



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.507/3
van 21 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid’

Op 22 november 2016 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2016.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Het te nemen besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 8 juli 2016 ‘houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid’. Met dat decreet wordt beoogd “een regelluw kader te creëren voor deze proefprojecten in die zin dat de regels zoals deze nu zijn opgelegd in diverse decreten niet gelden voor de vervoersgebieden waarin de uitgangspunten van basisbereikbaarheid worden uitgetest”.¹

Het voorstel dat tot het decreet van 8 juli 2016 heeft geleid werd niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving. De Raad van State heeft evenwel omtrent een amendement dat in een gelijkaardige regeling voorzag, het volgende opgemerkt:

“3. In de verantwoording van het amendement wordt uiteengezet dat het de bedoeling is om de Vlaamse Regering de mogelijkheid te bieden om in een regelluw kader zorgmodellen of -processen uit te testen binnen de bestaande erkende of gesubsidieerde voorzieningen, structuren en organisaties. Deze regelluwte kan worden bereikt door een afwijking toe te staan op de bestaande regels die zijn vervat in besluiten of door bepaalde regels tijdelijk en voor een bepaald projectgebied volledig buiten werking te stellen.

Het afwijken van bestaande regelgeving, teneinde een ‘regelluwe’ zone te creëren waarin nieuwe initiatieven kunnen worden uitgetest, is een van de mogelijke technieken om te experimenteren met nieuwe (wijzen van) regelgeving² zonder gehinderd te worden door bepaalde bestaande rechtsregels. Deze mogelijkheid om sneller te kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften, vertoont echter ook bepaalde nadelen.³

Het rechtszekerheidsbeginsel kan erdoor onder druk komen te staan, onder meer doordat de deelnemers aan de beoogde uit te testen zorgmodellen of zorgprocessen onvoldoende kunnen inschatten of die experimenten zullen worden stopgezet, voortgezet, aangepast of eventueel opgenomen in formele regelgeving.⁴

Doordat de toepasselijkheid van bepaalde regelgeving tijdelijk en voor een bepaald projectgebied buiten werking wordt gesteld, ontstaat een verschillende behandeling tussen diegenen die wel aan die regelgeving onderworpen zijn en diegenen die dat niet zijn. Die verschillende behandeling kan in sommige gevallen problematisch zijn en op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel.

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 807/1, 2.

² *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies*: S. RANCHORDÁS, “De vele gezichten van experimentwetgeving”, *TvW* 2013, 2-15.

³ *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies*: *Ibid.*, 11-12.

⁴ *Voetnoot 5 van het aangehaalde advies*: Vgl., wat betreft het procedé van horizonwetgeving, M. VAN DAMME, *Elementen van legisprudentie*, Gent, Larcier, 2010, 199-201.

Deze bedenkingen doen geen afbreuk aan het uitgangspunt dat regelgeving in voldoende mate vatbaar moet zijn voor verandering.⁵ Het komt er echter op aan om een goed evenwicht te vinden tussen de noodzaak aan innovatie en de zo-even geschetste beginselen. Bestaande regelgeving mag niet onnodig in de weg staan aan maatschappelijk wenselijke innovatie, maar omgekeerd moeten de nadelen die verbonden zijn aan regelluwte, ook zoveel mogelijk worden beperkt.”⁶

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe om vervoersregio's aan te wijzen waar het proefproject voor de omvorming van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid zal worden doorgevoerd en waar het regelluw wetgevend kader van toepassing zal zijn (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts wordt bepaald welke artikelen van diverse uitvoeringsbesluiten niet van toepassing zijn op deze vervoersgebieden (artikelen 2 tot 6).

Het te nemen besluit houdt op uitwerking te hebben op 31 maart 2018 (artikel 7).

4. Artikel 1 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, eerste lid, van het voormelde decreet van 8 juli 2016. Luidens die bepaling wijst de Vlaamse Regering de vervoersregio's aan waar er een proefproject voor de omvorming van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid zal worden doorgevoerd en waar het regelluw wetgevend kader van toepassing zal zijn.

Voor de overige bepalingen van het ontworpen besluit kan er een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.⁷ Hiervan moet melding worden gemaakt in de aanhef van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

5. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat in de vervoersregio's vermeld in artikel 1 van het te nemen besluit, onder meer de artikelen 21, § 1, 9°, en 53, § 1, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 'tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het

⁵ Voetmoot 6 van het aangehaalde advies: A. JASIAK, *Constitutional Constraints on Ad Hoc Legislation*, Cambridge, Intersentia, 2011, 253-255.

⁶ Adv.RvS 59.426/3 van 16 juni 2016 over een amendement op het ontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 773/4, 13-14.

⁷ Artikel 7 van het decreet van 8 juli 2016, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor de uitvoering van dit decreet, is een overbodige parafrase van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

mobiliteitsbeleid' niet van toepassing zijn. Hieruit vloeit voort dat voor "de aanleg, heraanleg of herinrichting van tram- en busbanen en andere infrastructuurgebonden doorstromingsmaatregelen voor het geregeld vervoer" het project niet moet worden uitgevoerd volgens de methodiek vermeld in artikel 26/6 van het decreet van 20 maart 2009 'betreffende het mobiliteitsbeleid', en dat voor de uitvoering van deze projecten de betrokken actoren geen samenwerkingsovereenkomst moeten sluiten.

Gevraagd naar de pertinentie van deze buitentoepassingstelling antwoordde de gemachtigde:

"Artikel 6 geeft uitvoering aan artikel 6, tweede lid van het decreet van 8 juli 2016 dat is geschreven vanuit de idee om juridische procedures te vermijden bij een vraag tot strikte naleving van de bepalingen van het Mobiliteitsdecreet.

De beoogde samenwerking in de vervoersregioraad is dus behoorlijk vergelijkbaar met de werking van de intergemeentelijke begeleidingscommissie als vermeld in artikel 26/2 van het Mobiliteitsdecreet, maar het is dus de bedoeling dat de proefprojecten uitwijzen hoe deze samenwerking het best wordt georganiseerd om in een volgende fase de regelgeving hieromtrent definitief uit te schrijven.

De reeds lopende projecten blijven bijgevolg de bepalingen van het Mobiliteitsdecreet en -besluit volgen.

Wat de projecten betreft die worden opgestart in de loop van het proefproject zou er evenmin een probleem mogen zijn: de partijen die in de vervoersregioraad zullen worden betrokken, zijn minstens dezelfde partijen als diegene die in het kader van het Mobiliteitsdecreet betrokken zijn.

Eventuele problemen na 31 maart 2018 zouden in voorkomend geval kunnen worden opgelost in de aangepaste regelgeving."

De artikelen 21, § 1, 9°, en 53, § 1, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 kunnen evenwel ook betrekking hebben op infrastructuurgebonden projecten die niet tijdelijk van aard zijn. Het zou echter niet bestaanbaar zijn met het decreet van 8 juli 2016 dat permanente maatregelen, die het kader van een proefproject te buiten gaan, tot stand komen zonder dat het bestaande wettelijke en reglementaire kader wordt toegepast. In artikel 6 van het ontwerp moet dan ook worden bepaald dat de niet-toepassing enkel betrekking heeft op infrastructuurgebonden doorstromingsmaatregelen in het kader van een tijdelijk proefproject.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT