

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:**

- **Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot erkenning van MIA-infrastructuurwerken als specifieke situatie inzake experimentregelgeving en regelluwe zone voor het wegwerken van verkeersonveilige situaties en de verbetering van fietsinfrastructuur**
- **Definitieve goedkeuring**

## Samenvatting

Voorliggend besluit vormt het kader voor de erkenning van 'MIA-infrastructuurwerken' als specifieke situatie binnen de context van de mogelijkheden inzake experimentregelgeving en regelluwe zones als voorzien in het Bestuursdecreet. Het betreft tijdelijke afwijkingen en bijstellingen van de bestaande regelgeving gericht op een snellere en betere aanpak van kleinere infrastructuurprojecten rond het wegwerken van verkeersonveilige situaties en het optimaliseren van fietsinfrastructuur.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

De voorgestelde regeling situeert zich binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en meer bepaald binnen het bevoegdheidspakket inzake de weginfrastructuur en het wegenbeleid.

Zij kadert zowel binnen de operationele doelstelling "Een vlotte doorstroming op de weg realiseren" als de operationele doelstelling "Investeren in een verkeersveilig, kwalitatief en aantrekkelijk fietsnetwerk" van de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2019-2024. Verder sluit de regeling inhoudelijk aan bij de hervormingscomponent binnen het Relancebeleid van de Vlaamse regering (Septemberverklaring 2020 en De Beleidsbrief en Begrotingstoelichting Mobiliteit en Openbare Werken 2020-2021).

### B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2021-117 van 25 maart 2021, werd principiële goedkeurd op 2 april 2021 (VR 2021

0204 DOC.0368/2BIS, VR 2021 0204 DOC.368/1QUATER, VR 2021 0204 DOC.0368/3QUATER. Het advies van de inspectie van financiën van 23 maart 2021 was gunstig en er is geen begrotingsakkoord nodig.

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is onderworpen aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (advies 69.258/3 van 19 mei 2021).

Het advies wordt hiernavolgend samengevat en besproken.

## BEVOEGDHEID

De afdeling Wetgeving argumenteert dat het ontwerp op drie punten ingrijpt op regelingen die behoren tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale overheid.

Ten eerste wordt gesteld dat de voorziene mogelijkheid van lokale besturen om deel te nemen aan vaststellingsovereenkomsten als vermeld in artikel 2044 van het (oud) Burgerlijk Wetboek afwijkt van artikel 2045 van het (oud) Burgerlijk Wetboek, waarin wordt bepaald dat de gemeenten en de openbare instellingen geen dading kunnen aangaan "dan met de machtiging voorgeschreven bij artikel 49 van de organieke wet van 10 maart 1925 op de openbare onderstand". De afdeling Wetgeving stelt dat deze 'afwijking', waarvan de noodzaak volgens de Raad "makkelijk valt in te zien", moet worden verantwoord vanuit de gebruikelijke criteria eigen aan de toepassing van de leer van de *implied powers*, die naast de (aangetoonde) noodzakelijkheid ook betrekking hebben op het gegeven dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

In principe beantwoordt de hoger genoemde afwijking weldegelijk aan de criteria inzake *implied powers*: de regeling van de vaststellingsovereenkomsten heeft immers specifiek betrekking op de afwikkeling van de toepassing van publiek instrumentarium (onteigeningen) op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, zonder grensoverschrijdende effecten (*gedifferentieerde regeling*), waarbij geldt dat het in tijd en ruimte beperkte karakter van de experimenteerregelgeving slechts *marginaal* raakt aan federale restbevoegdheden.

Toch moet worden benadrukt dat hier in rechte géén beroep op de impliciete bevoegdheden nodig is. Immers, de verwijzing naar een 'machtigingsprocedure' in artikel 2045 van het (oud) Burgerlijk Wetboek is feitelijk afgeschaft sinds de invoering van de Nieuwe Gemeentewet (S. FAZIO, "Les contrats de transactions par les communes", *Réponses*, nr. 24, 2008, 9), waarbij geldt dat in de voorbereidende debatten is aangegeven dat de vervanging van het bijzonder door het algemeen toezicht geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om vaststellingsovereenkomsten te sluiten (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2002, 197, nr. 180).

Dit wordt helder uiteengezet in M. DAMBRE, *Bijzondere overeenkomsten*, Brugge, die Keure, 2014, 421:

"De gemeenten en de openbare instellingen kunnen geen dading aangaan dan met de machtiging voorgeschreven bij artikel 49 van de Organieke Wet van 10 maart 1925 op de openbare onderstand (art. 2045, vierde lid BW). Artikel 49 van de Organieke Wet van 10 maart 1925 op de openbare onderstand werd overgenomen in artikel 78, § 1, van de Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Daarin werd bepaald dat de leningen, de dadingen en de verwerving van onroerende goederen onderworpen worden aan het advies van het College van Burgemeester en Schepenen en aan de machtiging van de gouverneur. Deze wijze van machtiging werd aangezien als een goedkeuringstoezicht. Artikel 78, § 1, van de Wet van 8 juli 1976 werd afgeschaft bij artikel 40 van de Wet van 5 augustus 1992 (BS 8 oktober 1992). De tot de Wet van 5 augustus 1992 door het Burgerlijk Wetboek geregelde wijze van machtiging, dan wel goedkeuringstoezicht, is derhalve, minstens bij ontstentenis van een nieuwe expliciete regeling en behoudens andersluidende regelgeving in andere wetten, afgeschaft." (eigen onderlijning)

Ten tweede wordt gesteld dat artikel 8, § 2, van het ontwerp voorziet in de bevoegdheid van de vrederechter om kennis te nemen van vorderingen tot onverbindendverklaring van de in de ontwerpregeling voorziene derdenbeslissing. Daarbij wordt aangegeven dat artikel III.121, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 een afdoende machtiging verleent aan de uitvoerende macht om hiertoe een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden.

De Raad van State aanvaardt daarbij de in het Verslag aan de Vlaamse Regering reeds gegeven motivering voor dergelijk beroep op de *implied powers*.

De door de Raad aangegeven numerieke rectificatie in de opsomming van artikel 11, tweede lid, wordt doorgevoerd.

Ten derde wijst de Raad op het gegeven dat de ontwerpregeling een opdracht geeft aan de griffier van de vrederechter om de partijen, vanaf de ontvangst van de dagvaarding (omtrent de gerechtelijke procedure in het kader van een onteigening voor MIA-werken) te informeren over de mogelijkheid om de vergoeding te laten bepalen bij wijze van bindende derdenbeslissing. Deze ingreep op de residuaire federale bevoegdheid inzake justitie dient volgens de afdeling Wetgeving te worden gemotiveerd, waarbij de Raad wijst op de suggestie van de gemachtigde die luidt als volgt:

"De bepaling van art. 9, tweede lid, van het ontwerp-BVR is opgenomen vanuit de filosofie dat het aangewezen is dat een onafhankelijke derde informeert omtrent de mogelijkheden inzake de figuur van de derdenbeslissing.

Er geldt echter geen principiële weerstand tegen een regeling waarbij de mogelijkheden, als vermeld, verplicht worden opgenomen in de dagvaarding, of, nog transparanter, in de onteigeningsbeslissing zelf."

Deze laatste suggestie is geïntegreerd in het voorliggende besluit. Het betreft het eenvoudig opleggen van een informatieverplichting in de context van het Onteigeningsdecreet, waarbij artikel 20 BWHI als afdoende grondslag geldt.

## RECHTSGROND

De afdeling Wetgeving bevestigt dat de ontworpen regeling haar grondslag vindt in de artikelen III.119 tot III.122 van het Bestuursdecreet.

De Raad heeft omtrent de naleving van de criteria van die artikelen een aantal vragen gesteld.

Ten eerste is gewezen op het gegeven dat er sprake moet zijn van een 'specifieke' situatie, wat noopt tot een goede aflijning van de MIA-infrastructuurwerken. De gemachtigde heeft ter zake een verfijnde versie van de definitie overgemaakt aan de Raad. De teksten zijn aangepast aan deze nieuwe versie.

Ten tweede is gewezen op het gegeven dat modaliteiten voor een eventuele verlenging of vroegtijdige beëindiging moeten worden overwogen. De Raad adviseert om het antwoord van de gemachtigde ter zake vast te leggen in het Verslag aan de Vlaamse Regering. Deze suggestie werd doorgevoerd.

Ten derde heeft de Raad gesuggereerd om een verduidelijking op te nemen (in het verslag) over de vraag waarom al dan niet geopteerd wordt voor financiële 'incentives'. Ook deze toelichting is bijkomend opgenomen in het Verslag aan de Vlaamse Regering.

Verder wordt de suggestie van de afdeling Wetgeving gevolgd om in artikel 4 te verduidelijken (door enkel te verwijzen naar de artikelen 1 tot 6 c.q. 8 tot 17 van het besluit van 6 september 2019) dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan op MER-regelingen, omdat die een Europeesrechtelijke basis hebben.

Ten slotte is artikel 87, § 1, BWHI conform het advies mee opgenomen in de rechtsgronden van het besluit.

## PUNCTUELE AANMERKINGEN

Artikel 3: *cf.* het advies van de Raad is de verduidelijking die reeds aan de afdeling Wetgeving gegeven is omtrent de overgangsregelingen bij het beëindigen van het experiment, expliciet opgenomen in artikel 3, tweede lid, 2°, van het ontwerp, en in het Verslag aan de Regering.

Artikel 5 en 6: *cf.* het advies van de Raad zijn artikel 5, eerste lid, en 6, eerste lid, van het te nemen besluit opgenomen in de lijst van bepalingen die bekrachtigd moeten worden door de decreetgever.

Artikel 7: ingevolge het advies van de Raad is in de tekst van artikel 7 verduidelijkt dat de beheersmachtiging die AWV kan verlenen aan lokale besturen nopens het gewestelijk domein betrekking kan hebben op zowel de realisatie- als de exploitatiefase van MIA-infrastructuurwerken.

Artikel 8: de afdeling Wetgeving gaat akkoord met de (in huidige versie geïmplementeerde) suggestie van de gemachtigde om te verduidelijken dat de conventionele werking van een vaststellingsovereenkomst gegrond is op artikel 1134 van het oude Burgerlijk Wetboek. De Raad van State vraagt ook om de verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek overal te laten voorafgaan door de prefix 'oud'. Boek VI van het Burgerlijk Wetboek zal immers in de toekomst vervangen worden door het nieuwe BW. Deze suggestie is uiteraard opgevolgd.

Artikel 9: de door de Raad aangestipte nummeringsfout in artikel 9, tweede lid, is rechtgezet.

Artikel 11: de door de Raad voorgestelde hernummeringen zijn doorgevoerd; artikel 9, tweede lid, is echter uit de opsomming weggelaten, ingevolge de hierboven (BEVOEGDHEID, 'ten derde') omschreven aanpassingen aan artikel 9, die inhouden dat geen decretale basis voor deze regeling meer nodig is. De vooropgestelde inwerkingtredingsdatum (1 juli 2021) is eveneens opgenomen.

## **2. INHOUD**

### A. ALGEMENE TOELICHTING

Verkeersveiligheid en het optimaliseren van het Vlaamse fietswegennetwerk zijn twee samenhangende prioriteiten die aangepakt moeten worden op alle bestuursniveaus. Het Relanceplan Vlaamse Regering 'Vlaamse Veerkracht', moet de Vlaamse welvaart en het welzijn van de Vlamingen helpen versterken. Het plan bevat zeven ambities of speerpunten. Binnen de ambities 'overheidsinvesteringen', 'investeren in mensen' en 'het efficiënter maken van de overheid' geldt eveneens dat verkeersveiligheid en de optimalisering van het Vlaamse fietswegennetwerk twee samenhangende prioriteiten zijn die aangepakt moeten worden op alle bestuursniveaus.

Een goede samenwerking en afstemming met lokale besturen is hierin cruciaal. In dat kader zijn recent vijf digitale provinciale verkeersveiligheidstafels georganiseerd waarbij lokale besturen en lokale politiezones hun bijdrage konden leveren. Tijdens de verkeersveiligheidstafels werd stilgestaan bij de huidige samenwerkingsstructuren tussen de entiteiten binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en het lokale niveau en bij de PCV-werking (Provinciale Commissie voor Verkeersveiligheid) en de werking van Meldpunt Wegen.

Aandachtspunten die tijdens de verkeersveiligheidstafels terugkwamen, betreffen de nood aan een snellere en gestroomlijnde opvolging van de melding van verkeersonveilige situaties

en aan vereenvoudiging en verbetering van de verschillende onderliggende processen en werkwijzen om deze meldingen en werken aan te pakken.

In het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken wordt momenteel 'MIA' of '*Mobiliteit Innovatief Aanpakken*' uitgerold als bestuurlijke aanpak. De krachtlijnen van MIA zijn 'sneller-samen-alert': kortere doorlooptijden van procedures en werkwijzen, versterking van de samenwerking met lokale besturen, meer verbinding met de burgers en systematisch monitoren en bijsturen om veerkrachtig te blijven bij plots wijzigende omstandigheden. Om tegemoet te komen aan de hoger beschreven aandachtspunten van de verkeersveiligheidstafels, wordt MIA ook hier ingezet als bestuurlijke aanpak. De krachtlijnen van MIA zijn 'sneller-samen-alert': kortere doorlooptijden van procedures en werkwijzen, versterking van de samenwerking met lokale besturen, meer verbinding met de burgers en systematisch monitoren en bijsturen om veerkrachtig te blijven bij plots wijzigende omstandigheden.

Voorliggend besluit vormt het kader voor zogenoemde zgn. 'MIA-infrastructuurwerken' binnen de context van de mogelijkheden inzake experimentregelgeving en regelluwe zones als voorzien in het Bestuursdecreet.

'MIA-infrastructuurwerken' zijn werken in het Vlaams Gewest die betrekking hebben op de optimalisering van fietspaden(netwerken) of op veiligheidsbevorderende maatregelen ten aanzien van gewestwegen en eventueel aansluitende gemeentewegen, zoals aanpassingen van kruispunten en rotondes, aanpassingen aan op- en afritten, wijzigingen in het wegbeeld zoals het aanbrengen van middenbermen, asverschuivingen, wegversmallingen of verkeersplateaus, wijziging van parkeervakken, of het plaatsen van signalisatie, markeringen en verkeerslichten onder meer in functie van snelheidsverlaging.

De aanwijzing van deze 'MIA-infrastructuurwerken' als specifieke situatie in de zin van artikel III.19, tweede lid, 1° en 2°, van het Bestuursdecreet, wordt verantwoord door een urgente nood aan bescherming van de zwakke weggebruiker en meer en veiliger fietsinfrastructuur; In 2019 worden 315 verkeersdoden betreurd op de Vlaamse wegen, een stijging van 1,6% in vergelijking met 2018. Verder valt op dat het aandeel van de fiets- en voetgangersslachtoffers de voorbije 10 jaar almaar groter wordt. Sinds 2010 daalde het aantal verkeersdoden in Vlaanderen met 30%. (Vlaamse overheid, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, 'Jaarlijks Rapport Verkeersveiligheid 2020', Visuele Samenvatting, maart 2021).

De laatste jaren evenwel stagneren de algemene ongevalscijfers en gaan ze zelfs licht achteruit. Het staat vast dat de ambitieuze doelstelling in het Regeerakkoord inzake max. 200 verkeersdoden in 2020 niet wordt gehaald. De hoofddoelstelling van de MIA-infrastructuurwerken is dan ook om terug een versnelling in de daling van deze cijfers te bewerkstelligen; '*Je kan dus besluiten dat de zachte weggebruikers bijzondere beleidsmatige aandacht verdienen*' (Vlaamse overheid, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, 'Jaarlijks Rapport Verkeersveiligheid 2020', maart 2021). Daarom moet bijzondere beleidsmatige aandacht uitgaan naar een betere uitrol van zachte verkeersnetwerken en een meer veilige infrastructuur.

Binnen het '*relance*-beleid' zijn fietsinfrastructuur en verkeersveiligheid prioritair; met name de **versnelling voor investeringen** in (gevaarlijke punten) want dit:

- draagt bij tot de verkeersveiligheid voor jong en oud.
  - Fiets: Het Jaarrapport verkeersveiligheid (laatste cijfers van 2019) geeft aan dat de meerderheid van de fietsdoden en fietsslachtoffers op gemeentewegen vielen. In dezelfde cijfers vinden we terug dat het aandeel fietsdoden nog altijd groter is dan bij andere vervoerswijzen op kruispunten. Bovendien valt op dat het aandeel van fiets- en voetgangersslachtoffers de laatste 10 jaar almaar groter werd. In de cijfers wordt aangegeven dat fietsslachtoffers verspreid zijn over alle leeftijdscategorieën, met een lichte piek bij de 12 tot 17-jarigen.
  - Gevaarlijke punten: De dynamische lijst met gevaarlijke punten daalde in 2020 slechts met 18 gevaarlijke punten. De teller van de totale lijst staat nog steeds op meer dan 250 gevaarlijke punten waarvan de overgrote meerderheid aan gevaarlijke punten al eerder in de dynamische lijst voorkwamen. Met het

Relanceverhaal en de daarvoor voorzien middelen is een versnelling zelden zo opportuun geweest.

- Algemene ambitie van de Vlaamse regering om het aantal verkeersslachtoffers steeds verder terug te dringen en uiteindelijk tot 0 te herleiden. Die permanente verbetering van de verkeersveiligheid moet álle verkeersdeelnemers ten goede komen, maar in het bijzonder ook de kwetsbare deelnemers;
- draagt bij tot de 'modal shift' en het vergroten van het aandeel van duurzame transportmodi. Deze projecten moeten samen met andere projecten rond fietsinfrastructuur en mobiliteit het aandeel duurzame transportmodi verhogen tot 40% in Vlaanderen en tot 50% in Antwerpen, Gent en de Vlaamse Rand. In 2019 bedroeg het aandeel fiets 17% voor het woon-werkverkeer. In het kader van de schaa sprong fiets wordt geambieerd om het aandeel van de fiets in de functionele verplaatsingen in Vlaanderen te doen stijgen tot 20% tegen ten laatste 2025;
- speelt in op de vereiste introductie van combimobiliteit (bv. via Hoppin-punten);
- speelt in op de versnelde opkomst van de e-bikes en de vereisten van future-proof infrastructuur (in 2019 was 1 op de 3 fietsdoden onderweg met een elektrische fiets);
- draagt bij tot het leefbaarder maken van stedelijke omgevingen en het aanpakken van vervuiling veroorzaakt door andere transportmiddelen;
- draagt bij tot het wegwerken van de landen-specifieke aanbevelingen voor België (landen-specifieke aanbevelingen 3 (2019) en 3 (2020) voor België) die vragen om te investeren in infrastructuur voor duurzaam vervoer. Fietsen is een zero-emissie vervoersmodus en past dus volledig in dit kader (link met federale en EU-niveau).

Bovendien zijn fietsinitiatieven vaak minder ingrijpend in het landschap en kennen ze vaker een hoger draagvlak bij de bevolking. Uit de definiëring van de MIA-infrastructuurwerken blijkt eveneens dat het gaat om eerder beperkte werken (fietspaden, veiligheidsbevorderende maatregelen ten aanzien van of bij bestaande infrastructuur), met een eerder geringe ruimtelijke impact.

Dergelijke projecten zijn ook makkelijker te gunnen aan kleinere aannemersbedrijven en dragen zo bij tot de werkgelegenheid en heropstart van de economie na de zware klap van de COVID-crisis.

In het *Relance*-plan 'Vlaamse Veerkracht' is een globaal budget van **885 miljoen euro** uitgetrokken voor MOW voor 2021 en 2022. **De MIA-benadering sluit aan bij ongeveer 40% van deze Relance-middelen.**

In concreto betreft het volgende VV-initiatieven (cfr. nota VR 5 maart 2021)

Maatregel	Bedrag
VV13 - Groter en veiliger fietsnetwerk	€250.000.000
VV38 Versneld aanpakken van "Gevaarlijke punten"	€50.000.000
VV39 Versnelling investeringen in veilige schoolroutes	€30.000.000
VV40 Versnelling verkeerslichtenbeïnvloeding 500 extra kruispunten	€20.000.000

De doelstelling van het tijdelijke project is om, met het oog op een al dan niet bestendige organieke implementatie, informatie te verzamelen die toelaat om beleidsconclusies te trekken over de aanpak van verkeersonveilige situaties en fietsinfrastructuur, door te onderzoeken of de aangepaste procedures en werkwijze tijdens het tijdelijk project ook effectief leidt tot snellere en betere resultaten.

## B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

De artikelen zijn toegelicht in het aan het dossier toegevoegde Verslag aan de Vlaamse Regering.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De experimenteerregeling heeft geen rechtstreekse financiële weerslag. Voor de betrokken infrastructurele werken worden relance middelen voorzien op het GIP 2021. Het budget zal bijgevolg d.m.v. een herverdeling uit de relanceprovisie worden voorzien. De aanrekening gebeurt op de VIF-begroting, begrotingsartikel MDU-3MHH2RA-WT; basisallocatie 3MH229. De vergoeding van experts in het kader van de bindende derdenbeslissing bij onteigening wordt eveneens aangerekend op dit budget.

#### ESR-TOETS

Het ontwerp van besluit is ESR-neutraal.

#### IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

#### IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

### **4. VERDER TRAJECT**

Publicatie van het goedgekeurde besluit in het Belgisch Staatsblad.

Bekrachtiging bij decreet van artikel 5, artikel 6 en artikel 8, §2 van bijgaand ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot erkenning van MIA-infrastructuurwerken als specifieke situatie inzake experimentregelgeving en regelluwe zone voor het wegwerken van verkeersonveilige punten en de realisatie van fietsinfrastructuur, en het bijbehorende verslag aan de Vlaamse Regering.

### **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot erkenning van MIA-infrastructuurwerken als specifieke situatie inzake experimentregelgeving en regelluwe zone voor het wegwerken van verkeersonveilige punten en de realisatie van fietsinfrastructuur, en het bijbehorende verslag aan de Vlaamse Regering;
- 2° de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken te gelasten voornoemd besluit van de Vlaamse Regering tot erkenning van MIA-infrastructuurwerken als specifieke situatie inzake experimentregelgeving en regelluwe zone voor het wegwerken van verkeersonveilige punten en de realisatie van fietsinfrastructuur te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad, samen met het verslag aan de Vlaamse Regering.

Lydia PEETERS

Bijlagen:

- ontwerp BVR + Verslag aan de Regering
- advies RvS 69.258/3 van 19 mei 2021