

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.529/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 november 2001 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het meerjaren-investeringsplan voor 2001-2012 van de NMBS", heeft op 14 november 2001 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Met het oog op het in werking treden van het investeringsplan van de NMBS dat loopt over de periode 2001-2012 en rekening houdende met de adviezen die door de andere gewesten in deze materie zijn gevraagd, moet dit de vlotte implementatie van het investeringsplan mogelijk maken".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het samenwerkingsakkoord waarmee door middel van het voorliggende voorontwerp van decreet zou worden ingestemd, heeft als onderwerp het oprichten van een "Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit" (art. 3), de wijziging en de goedkeuring van het "investeringsplan 2001-2012" van de NMBS (art. 4 tot 6) ¹, de verbintenis van elk van de partijen wat de machtigingsprocedures en de vereiste vergunningen betreft (art. 7 tot 13), de "prefinanciering" en de "cofinanciering" door de

¹In dit verband moet worden opgemerkt dat in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord verwezen wordt naar een explicatieve nota van 14 juli 2001 die als bijlage aan dit akkoord wordt gevoegd. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag is die nota echter nog aangepast op 3 september 2001, zonder dat zulks geleid heeft tot een aanpassing van de tekst van het samenwerkingsakkoord zelf.

Gewesten van infrastructuurprojecten en werken (art. 14 en 15), het gewestelijk expresnet in en rond Brussel (art. 16 en 17) en slotbepalingen (art. 18 en 19).

BEVOEGDHEID

In hun advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS", hebben de verenigde kamers van de afdeling wetgeving reeds de vraag onderzocht of dit samenwerkingsakkoord in overeenstemming is met de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Te dezen kan de Raad van State niet anders dan de bevindingen van advies 32.371/VR herhalen. Die bevindingen, die mutatis mutandis van toepassing zijn op het voorliggende ontwerp, zijn de volgende :

"2. Geen enkele grondwets- of wetsbepaling draagt aan de Gewesten de aangelegenheid op van het openbaar vervoer per spoor. Wat het openbaar vervoer betreft zijn alleen "het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur" overgedragen aan de Gewesten, en wel bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ², naast "de veerdiensten" ³ en "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal" ⁴. Artikel 6, § 3bis, 3°, van de bijzondere wet bevestigt deze

2

Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze bepaling, ingevoegd bij artikel 4, § 11, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is erop gewezen dat het stads- en streekvervoer aldus moest worden verstaan dat het verwijst naar het vervoer "per metro, pre- of semi-metro, tram, trolleybus en autobus" (memorie van toelichting bij het wetsontwerp, Kamer, Gedr. St., 1988, nr. 516/1, blz. 16) zonder dat het spoor ertoe wordt gerekend.

3

Art. 6, § 1, X, 6°, van de bijzondere wet.

4

Art. 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet.

.../...

verdeling van de bevoegdheden, aangezien het voorschrijft dat er overleg moet worden gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid over "de samenwerking tussen de spoorwegen enerzijds en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer, anderzijds". Bovendien zijn de Gewesten, krachtens artikel 6, § 1, X, 2°bis, van de bijzondere wet, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd voor "het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen"⁵.

Het spoor valt dus nog steeds onder de bevoegdheid van de federale overheid, waartoe onder meer behoren de organisatie van en de controle op die openbare dienst, die thans wordt beheerd door de NMBS.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft meermaals op het volgende gewezen :

"[...] de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet"⁶.

5

Artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord bevestigt trouwens "het federaal karakter van de NMBS".

6

Advies 26.248/1, gegeven op 1 april 1997 over een voorontwerp van wet "tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen"(Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 1022/1). In dit advies wordt onder meer verwezen naar adviezen van 25 januari 1984 (Gedr. St., Kamer, 834 (1983-1984), nr. 1, blz. 27-29 en 42-46; ibidem, 834 (1983-1984), nr. 10) en van 13 oktober 1992 (Gedr. St., Senaat, 526-1 (1992-1993), blz. 158-159). Zie ook advies 27.394/2, gegeven op 30 maart 1998, over een voorontwerp van decreet "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., zitting 1997-1998, nr. 235-1); advies 27.777/2 van 28 mei 1998 over een ontwerp van decreet "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-1998, nr. 247-1, blz. 17), waarin wordt verwezen naar voormeld advies 27.394/2; advies 29.645/2, gegeven op 17 november 1999 over een voorontwerp van programmadecreet "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., zitting 1999-2000, nr. 32-1); advies 30.037/2, gegeven op 24 mei 2000 over een voorontwerp van decreet "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées,

.../...

Evenzo behoort de financiering van een beleid tot "het regelen" van de aangelegenheid waaronder het ressorteert ⁷. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is ⁸. Een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een niet-bevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁹.

Daaruit volgt dat, aangezien het vervoer per spoor onder de federale bevoegdheid valt, de financiering ervan eveneens onder de bevoegdheid valt van de federale overheid, en niet onder die van de Gewesten, en dat een samenwerkingsakkoord een deel van die financiering niet kan opdragen aan die Gewesten.

3. De Gewesten van hun kant beschikken over bevoegdheden waarin weliswaar het spoorvervoer niet is begrepen, doch die een weerslag kunnen hebben op de organisatie ervan; bij wijze van voorbeeld kunnen onder meer de ruimtelijke ordening ¹⁰, het leefmilieu ¹¹, de landinrichting en het natuurbehoud ¹² of hun andere bevoegdheden inzake vervoer ¹³ worden aangehaald.

Op grond van de laatstgenoemde bevoegdheden, vooral die betreffende het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, waarvan zo-even sprake was, kunnen

sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., zitting 1999-2000, nr. 95/1).

⁷

Arbitragehof, 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.5.; RvS, afdeling wetgeving, advies 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001, over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" (Kamer, Gedr. St. , nr. 50-0774/10).

⁸

RvS, voormeld advies 31.341/VR.

⁹

Ibidem.

¹

0

Art. 6, § 1, I, van de bijzondere wet.

¹

1

Art. 6, § 1, II, van de bijzondere wet.

¹

2

Art. 6, § 1, III, van de bijzondere wet.

¹

3

Art. 6, § 1, X, van de bijzondere wet.

.../...

de Gewesten er overigens toe komen overleg te plegen met de federale overheid, inzonderheid voor de coördinatie en de promotie van het openbaar vervoer, zoals voorgeschreven is in artikel 6, § 3bis, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, waarbij in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een artikel 6, § 1, X, 8°, wordt ingevoegd, staat in dit verband overigens het volgende te lezen : "Met het oog op de bevordering van het openbaar vervoer, het rationaliseren van de exploitatie en de vrijwaring van de belangen van de gebruikers, is een intensieve samenwerking tussen de maatschappijen voor openbaar vervoer, met inbegrip van de Spoorwegen, van essentiële betekenis" ¹⁴. In diezelfde memorie van toelichting staat, in verband met de bepaling houdende invoeging, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van een artikel 6, § 3bis, 3°, betreffende het overleg tussen de federale overheid en de Gewesten, dat "in dit overleg zal gestreefd worden naar een consensus, die kan uitmonden in een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis nieuw" ¹⁵.

4. Zoals de bijzondere wetgever zelf heeft bepaald - hetgeen zo-even is uiteengezet - kan die bevoegdheidsverdeling inzake openbaar vervoer het aldus opportuun maken een samenwerkingsakkoord te sluiten op grond van artikel 92bis van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, welk artikel bepaalt dat zulke akkoorden "onder meer betrekking (kunnen) hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven".

In zijn arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994 heeft het Arbitragehof evenwel op het volgende gewezen :

"Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92bis [van de bijzondere wet] voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben; dit ware een schending van de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" ¹⁶.

Bijgevolg vloeit uit artikel 92bis van de bijzondere wet, zoals dat artikel door het Arbitragehof wordt uitgelegd, voort dat elke overheid eerst een samenwerkingsakkoord kan sluiten als ze eigen bevoegdheden aanwendt en dat geen

1

4

Loc. cit., blz. 16.

1

5

Loc. cit., blz. 21.

1

6

Overw. B.5.3. Zie ook, inzonderheid de voormelde adviezen 30.037/2 van 24 mei 2000 en 31.341/VR van 28 februari 2001 van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

enkele overheid de andere partij of andere partijen bij het akkoord de bevoegdheid mag laten om zonder haar medewerking of zonder hun medewerking de beslissingen te nemen die de uitvoering van dat akkoord met zich brengt.

Aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord wordt een grote handelingsvrijheid gelaten. Die handelingsvrijheid is evenwel niet onbeperkt, aangezien zij de hogere rechtsregels moeten naleven en inzonderheid de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende de bevoegdheidsverdeling.

5. Bijgevolg kunnen de Gewesten er door middel van het voorliggende samenwerkingsakkoord niet toe gemachtigd worden het investeringsplan van de NMBS te wijzigen of goed te keuren, aangezien dat plan, doordat het uitgaat van die onderneming, die actief is in de sector van het vervoer per spoor, alleen onder de federale overheid ressorteert¹⁷. Met artikel 4 van het akkoord en inzonderheid met de tweede en derde zin van het eerste lid¹⁸, worden de bevoegdheden van de Gewesten dus overschreden.

6. Doordat alleen de federale overheid bevoegd is om de NMBS te financieren, kan het samenwerkingsakkoord, zoals artikel 14 ervan bepaalt, de Gewesten niet machtigen om te zorgen voor de "prefinanciering" van deze maatschappij, in zoverre er sprake is van werken of investeringen die betrekking hebben op het vervoer per spoor. Zoals artikel 14 gesteld is, namelijk dat de NMBS een lening aangaat die op het einde van de procedure wordt terugbetaald door de federale Staat, moet het zo verstaan worden dat het alleen betrekking heeft op de uitoefening van federale bevoegdheden, wat niet kan worden uitgevoerd met financiële middelen van de Gewesten.

Meer bepaald is de in artikel 14 genoemde omstandigheid dat voor bepaalde infrastructuur "verschillende administratieve toelatingen en vergunningen (...)

1

7

Binnen de korte tijd die aan hem toegemeten is, heeft de Raad van State zich niet kunnen buigen over de vraag, die losstaat van die betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de Gewesten, of de federale Staat in het raam van zijn bevoegdheden door middel van het voorliggende samenwerkingsakkoord en de onderzochte goedkeuringswet rechtens kan overgaan tot zulk een wijziging en zulk een goedkeuring, inzonderheid gelet op de specifieke juridische aard van die instrumenten, de huidige stand van de organieke autonomie van de NMBS en zelfs van het statuut van die onderneming, zoals die voortspuit uit het thans bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Die vraag rijst eveneens voor andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord, inzonderheid voor artikel 13, waarin sprake is van een "opdracht" vanwege de federale overheid, en voor artikel 15, waarbij de NMBS ertoe wordt verplicht onderhandelingen te voeren betreffende de cofinanciering van werken.

1

8

De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 4 verschillen van elkaar op het stuk van de wetgevingstechniek. De Nederlandse tekst is in twee leden ingedeeld, de Franse in drie leden.

.../...

(vereist zijn) volgens de verschillende reglementeringen die onder (...) [de] bevoegdheid [van de Gewesten] vallen" niet voldoende opdat de financiering daarvan, al was het gedeeltelijk, aan de Gewesten kan worden toevertrouwd, aangezien deze alleen activiteiten kunnen financieren die rechtstreeks onder hun bevoegdheid vallen. De verwijzing in dezelfde bepaling naar het gewestelijk belang vormt evenmin een grondslag voor de gewestelijke bevoegdheid : in de regeling waarbij de bevoegdheden worden verdeeld over de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten is het begrip, belang van de Gemeenschap of van het Gewest als criterium om de bevoegdheden van de deeltentiteiten te bepalen, immers verworpen ten voordele van een regeling waarbij aan laatstgenoemde entiteiten aangelegenheden worden toegewezen die hieraan uitdrukkelijk zijn overgedragen.

In het samenwerkingsakkoord kunnen de Gewesten evenmin gemachtigd worden, zoals geschiedt in artikel 15, deel te nemen in de financiering van "werken betreffende de grote spoorweginvesteringen"; naar de letter beschouwd wekt laatstgenoemde uitdrukking de indruk dat het gaat om werkzaamheden die uitsluitend het spoorwegvervoer dienen, dat, zoals reeds eerder is opgemerkt, uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Dat het geld van de Gewesten komt, kan overigens de gewestelijke bevoegdheid terzake niet wettigen.

7. De regelingen inzake "prefinanciering" en "cofinanciering" door de Gewesten, waarin de artikelen 14 en 15 voorzien, zouden pas aanvaardbaar zijn indien ze, onder het geheel van de initiatieven die in federale en gewestelijke materies in verband met het openbaar vervoer genomen moeten worden, betrekking zouden hebben op werkzaamheden en investeringen die specifiek tot de bevoegdheden van de Gewesten behoren, zoals bijvoorbeeld de aanleg van wegen of van parkeerplaatsen aan een station of een spoorweg, of nog de uitbouw van het stads- of buurtvervoer in samenwerking met de spoorwegen. De federale Staat blijft gehouden te zorgen voor zijn aandeel in de financiering van de initiatieven die onder zijn bevoegdheden vallen, inzonderheid wat de spoorwegen betreft. Het is meer bepaald onder die voorwaarden dat "het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden" in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen mogelijk is.

De financiering van de gewestelijke werkzaamheden moet dan in zijn geheel door de Gewesten worden verzorgd; die financiering kan niet, zelfs niet gedeeltelijk, ten laste worden genomen door de federale overheid, zoals bepaald in artikel 14 van het onderzochte akkoord.

Wat artikel 15 betreft, zou de uitdrukking "werken betreffende de grote spoorweginvesteringen" verduidelijkt moeten worden zodat beter wordt aangegeven dat het zowel om gewestelijke als om federale investeringen gaat, zoals die tot hun respectieve bevoegdheden behoren"¹⁹.

*
* *

¹⁹Advies 32.371/VR van 23 oktober 2001, Parl. St., Kamer, nr. 50-1463/1, (9), 10-14.

Het besluit is dan ook, zoals in het voornoemde advies van de verenigde kamers, dat het onderzochte samenwerkingsakkoord moet worden herzien, in deze zin dat de bepalingen waarbij de Gewesten instemmen met regelingen die uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale Staat inzake spoorwegvervoer behoren, daaruit worden weggelaten, en de cofinanciering door de Gewesten van die aspecten van de betrokken aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, beter wordt afgebakend ²⁰.

²⁰Aangehaald advies, p. 15, nr. 8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad - voorzitter,
	P. LEMMENS, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

D. ALBRECHT