

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.736/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 juni 2002 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de basismobiliteit in het Vlaamse Gewest", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 september 2002 en 12 november 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt er in essentie toe uitvoering te geven aan de bepalingen inzake de zgn. basismobiliteit of het minimumaanbod, bedoeld in het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (hierna : het decreet). Het betreft meer bepaald bepalingen met betrekking tot :

- de normen voor het minimumaanbod van geregeld vervoer (artikel 5, § 8, van het decreet - artikelen 2 tot 7 van het ontwerp);
- de geleidelijke invoering van de basismobiliteit (artikel 6, § 1, van het decreet - artikelen 8 en 9 van het ontwerp);
- de klachtenregeling inzake het niet voldoen aan de normen voor het minimumaanbod van geregeld vervoer en het bepalen van het bedrag van de vergoeding (artikel 6, § 3, van het decreet - artikelen 10 en 11 van het ontwerp);
- de verplichtingen van de Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM) inzake informatieverlening en halte-infrastructuur (artikel 6, §§ 4 en 5, van het decreet - artikelen 12 tot 16 van het ontwerp);
- de wegwerkzaamheden en manifestaties (artikel 7, §§ 1 en 3, van het decreet - artikel 17 van het ontwerp);
- de advisering door de VVM bij de herinrichting van wegen en de geografische gebiedsafbakening (artikel 7, § 2, van het decreet - artikelen 18 en 19 van het ontwerp).

De artikelen 20 tot 22 van het ontwerp bevatten inwerkingtredingsbepalingen (voor wat de inwerkingtreding van de bepalingen van het decreet betreft, ter uitvoering van artikel 79 van het decreet).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

2. Het in het eerste lid van de aanhef vermelde decreet van 31 juli 1990 biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en de vermelding ervan is evenmin nodig voor een goed begrip van het besluit. Dit lid moet dan ook worden weggelaten.

3.1. In het tweede lid van de aanhef schrappe men de woorden "hoofdstuk I", "hoofdstuk II" en "hoofdstuk VIII".

3.2. In hetzelfde lid moet ook artikel 79 van het decreet van 20 april 2001 vermeld worden.

4. Het derde lid van de aanhef is overbodig.

5. Er dienen twee leden te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar respectievelijk het advies van de inspectie van financiën van 30 april 2002 en het begrotingsakkoord van 19 juli 2002.

6. Het vierde lid van de aanhef vervange men door de volgende twee leden :

"Gelet op de beslissing van de Vlaamse regering over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 33.736/3 van de Raad van State, gegeven op 12 november 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

7. In de bepaling sub 15° dient, bij de omschrijving van het begrip "minister", niet te worden verwezen naar de volledige titel van de minister, maar enkel naar zijn bevoegdheid inzake mobiliteit. De woorden "bevoegd voor de mobiliteit, de openbare werken en de energie" moeten dus vervangen worden door "bevoegd voor de mobiliteit".

Artikelen 3 tot 7

8. Artikel 5, § 1, van het decreet van 20 april 2001 draagt aan de Vlaamse regering op om het minimumaanbod van geregeld vervoer vast te stellen. Volgens artikel 5, § 8, van het decreet moet dit gebeuren binnen drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet. Artikel 71, § 1, van het decreet bepaalt, bij wege van overgangsmaatregel, dat de Vlaamse regering, in afwachting van het bedoelde uitvoeringsbesluit, een voorlopig minimumaanbod vaststelt.

De paragrafen 1 tot 3 van elk van de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp bevatten normen i.v.m. het minimumaanbod, respectievelijk voor de grootstedelijke gebieden, de stedelijke gebieden, de randstedelijke gebieden, de kleinstedelijke gebieden en de buitengebieden. Er wordt niet bepaald dat het gaat om "voorlopige" normen. De gemachtigde ambtenaar bevestigt integendeel dat het gaat om de "definitieve" normen, bedoeld in artikel 5, § 8, van het decreet.

9. Artikel 5, § 7, van het decreet bepaalt dat de Vlaamse regering de gebieden afbakent, binnen drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet. Die afbakening vervalt echter vanaf het ogenblik dat er een afbakening is, vastgesteld op grond van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Ook voor de afbakening van de gebieden bevat artikel 71, § 1, van het decreet van 20 april 2001 een overgangsregeling. In die bepaling wordt, met verwijzing naar de woonkernen bedoeld in de gewestelijke plannen van aanleg, door de decreetgever zelf een (voorlopige) omschrijving gegeven van de vijf hiervóór genoemde gebieden.

In paragraaf 4 van elk van de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp worden gebieden "voorlopig" afgebakend, "ter uitvoering van artikel 71 van het decreet". De afbakening gebeurt telkens door een verwijzing naar de woonzones bedoeld in bijlage I bij het ontworpen besluit. In paragraaf 4 van artikel 7 wordt bepaald dat de woonzones waarvoor de normen voor de buitengebieden gelden, de woonzones zijn waarvoor de artikelen 3 tot 6 niet van toepassing zijn.

In paragraaf 5 van elk van de artikelen 3 tot 6 wordt bepaald dat de voorlopige afbakening van de gebieden en de voorlopige selectie van de woonzones in die gebieden vervallen op het ogenblik dat de afbakening volgens het decreet van 18 mei 1999 wordt vastgesteld.

De verwijzing naar artikel 71 van het decreet is niet correct. De afbakening die de Vlaamse regering beoogt vast te stellen, kan alleen maar vastgesteld worden ter uitvoering van artikel 5, § 7, van het decreet. Uiteraard geldt ze dan, overeenkomstig diezelfde bepaling, tot aan de vaststelling van een afbakening ter uitvoering van het decreet van 18 mei 1999.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde ambtenaar bevestigd dat de afbakening in het ontwerp gebeurt ter uitvoering van artikel 5, § 7, van het decreet van 20 april 2001.

Gelet op die vaststelling moet in paragraaf 4 van elk van de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp de verwijzing naar artikel 71 van het decreet telkens weggelaten worden, en dient ook elke verwijzing naar het "voorlopig" karakter van de afbakening te worden weggelaten. Bovendien mag paragraaf 5 van elk van de artikelen 3 tot 6 telkens weggelaten worden, nu die bepaling niets toevoegt aan hetgeen reeds bepaald is in artikel 5, § 7, van het decreet.

10. Paragraaf 3 van elk van de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp bevat telkens een opsomming die uit slechts één element bestaat. Die bepaling zou dan beter worden omgewerkt tot telkens één doorlopende volzin, zonder nummering.

Artikel 8

11.1. Luidens paragraaf 4, eerste lid, van dit artikel wordt de prioriteitenlijst elk jaar vóór 31 maart geactualiseerd door de administratie van het Vlaamse Gewest, in gemeenschappelijk overleg met de VVM.

De gemachtigde ambtenaar heeft m.b.t. die bepaling de volgende toelichting verschaft :

"In de veronderstelling dat dit besluit nog in 2002 gepubliceerd wordt in het B.S., moet er op basis van artikel 8 § 4, eerste lid van het (ontwerp) een actualisatie gebeuren van de bestaande prioriteitenlijst vóór 31 maart 2003. Overeenkomstig het tweede lid van hetzelfde artikel zal deze geactualiseerde prioriteitenlijst gelden voor het jaar 2004. Bijgevolg zal, overeenkomstig artikel 9, § 1 van het (ontwerp), vanaf 2004 de basismobiliteit worden ingevoerd overeenkomstig de bepalingen van dit besluit".

Gelet op die toelichting verdient het aanbeveling in paragraaf 4 na de woorden "vóór 31 maart" de woorden "en voor de eerste maal op 31 maart 2003" in te voegen.

11.2. In dezelfde paragraaf 4, derde lid, schrijve men voor alle duidelijkheid "een aanbodproject inzake basismobiliteit en mobiliteitsconvenants" in plaats van "een aanbodproject".

Artikel 10

12.1. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de klachtenregeling, bedoeld in hoofdstuk IV van het ontwerp, van 1 januari 2002 tot 31 december 2006 van toepassing is op de gemeenten waar de basismobiliteit werd ingevoerd overeenkomstig artikel 9, § 1, van het ontworpen besluit. Voorts wordt bepaald dat de minister in 2002, 2003, 2004, 2005 en 2006 die gemeenten vaststelt.

In verband met de draagwijdte van die bepaling heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

"Als bijlage bij dit (ontwerp) hebt u de reeds bestaande prioriteitenlijsten ontvangen, die geldig zijn voor 2002. In de kolom "Totaal criterium" vindt u de mate waarin de gemeenten reeds aan de basisnormen voldoen. Indien volledig aan

.../...

de basisnormen voldaan is, moet de waarde 0 zijn. U kunt zien dat voor 2002 de laagste waarde 12,1 bedroeg. Op 1 april 2002 (prioriteitenlijst 2003) waren er (een) 4-tal gemeenten die de 0-waarde hebben bereikt, wat betekent dat ze op dit ogenblik voldoen aan de basisnormen. Alle andere gemeenten wijken dus af van de basisnormen. ... (Uw) vraag of er ook gemeenten zijn, die zonder project reeds voldoen aan de basisnormen, (moet) negatief worden beantwoord. Artikel 10 van het (ontwerp) laat het aan de Minister over om vast te stellen in welke gemeenten het klachtrecht zal gelden. Dit kunnen niet enkel de gemeenten zijn waar de basismobiliteit volledig is ingevoerd, waar er bijgevolg zou moeten voldaan zijn aan de basisnormen, maar het kunnen ook deze zijn waar de 0-waarde bijna is bereikt. Aangezien dit besluit misschien pas eind 2002 in werking zal treden, heeft het misschien weinig zin om de Minister nog in 2002 te laten bepalen in welke gemeenten het klachtrecht geldt".

In het licht van die uitleg lijkt het inderdaad beter om te bepalen dat de bepalingen van hoofdstuk IV niet vanaf 1 januari 2002, maar vanaf 1 januari 2003 van toepassing zijn. Voorts zou dan ook het jaartal 2002 uit de opsomming van jaartallen weggelaten moeten worden.

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om artikel 21 van het ontwerp aan te vullen met een bepaling die hoofdstuk IV pas op 1 januari 2003 in werking doet treden.

12.2. In artikel 10, tweede lid, van het ontwerp wordt o.m. bepaald dat de minister de toepassing van dit artikel in een gemeente gedurende ten hoogste achttien maanden kan opheffen, op gemotiveerde aanvraag van de VVM en op voorwaarde dat een ingrijpende wijziging van de geografische afbakening van het betrokken gebied ingevolge een gewestplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan heeft plaatsgevonden.

De vraag rijst of deze bepaling verenigbaar is met artikel 6, § 3, vierde lid, van het decreet. Luidens die decreetsbepaling heeft de burger recht op een vergoeding wanneer niet voldaan is aan de minimumnormen inzake basismobiliteit, "behoudens wanneer de tekortkoming te wijten is aan een niet voorzienbare en onvermijdbare gebeurtenis, ontstaan buiten de wil van de VVM".

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband het volgende verklaard :

"Dit betreft het geval dat er een gewestplan of een RUP wordt gewijzigd. De VVM moet in deze gevallen weliswaar voorafgaand advies verlenen, maar dit wil niet zeggen dat dit advies uiteindelijk wordt gevolgd, wat dus een niet-voorzienbare en onvermijdbare gebeurtenis is.

.../...

Ten gevolge van deze wijziging moet het minimumaanbod worden aangepast.

De tijdelijke opheffing bedraagt hoogstens 18 maanden : dit is de gemiddelde termijn nodig voor de realisatie van een project. Of het advies van de VVM werd gevolgd of niet, er moet hiervoor immers budget worden voorzien bij de begrotingsopmaak of bij de budgetcontrole. De VVM moet bussen kopen, of indien zij deze opdracht wil toevertrouwen aan derden, de procedure doorlopen van de wet overheidsopdrachten. Vervolgens moet de dienstregeling worden aangepast, moet er een informatiecampagne hierover worden opgezet, enz.".

Gelet op die toelichting kan aangenomen worden dat de bepalingen van artikel 10, tweede lid, tweede en derde volzin, een nadere invulling bevatten van het bepaalde in artikel 6, § 3, vierde lid, van het decreet. Ongeacht of het advies van de VVM al dan niet gevolgd is, ontstaat de "gebeurtenis" pas zodra een gewestplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan effectief gewijzigd is. Van de VVM kan bezwaarlijk geëist worden dat zij in alle gevallen reeds vóór die beslissing de nodige maatregelen neemt om onmiddellijk een passend antwoord op de nieuwe situatie te bieden. Het spreekt echter vanzelf dat de minister, telkens de VVM bij hem een aanvraag tot afwijking indient, in concreto zal moeten nagaan of er inderdaad een onmogelijkheid is om het minimumaanbod te blijven verzekeren.

Artikel 11

13. Artikel 11, § 1, eerste lid, bepaalt dat, als aan de normen voor het minimumaanbod niet is voldaan, elke benadeelde recht heeft op een vergoeding, op voorwaarde dat hij heeft gebruik gemaakt van een taxi om een verplaatsing te maken.

In het tweede lid van dezelfde paragraaf wordt het vereiste gesteld dat het taxibedrijf waarop beroep wordt gedaan, in dezelfde gemeente als de benadeelde gevestigd en vergund dient te zijn.

Luidens artikel 6, § 3, tweede lid, van het decreet kan de bedoelde vergoeding enkel verschuldigd zijn indien het bewijs van de taxirit wordt geleverd. Andere voorwaarden worden door het decreet niet opgelegd. De Vlaamse regering is niet bevoegd om, in het kader van de uitvoering van het decreet, een voorwaarde aan de decretale regeling toe te voegen. Derhalve dient artikel 11, § 1, tweede lid, uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 17

14. De paragrafen 1 en 2 van dit artikel voorzien in een verplichting voor de wegbeheerder om aan de VVM alle geplande wegwerkzaamheden en manifestaties te melden. Tevens wordt bepaald dat als een wijziging van de lijnvoering tijdens de werkzaamheden of manifestaties niet kan worden vermeden, de vergoedingsregeling, bedoeld in artikel 11 van het ontwerp, niet van toepassing is.

De gemachtigde ambtenaar heeft in verband met die bepalingen de volgende toelichting verschaft :

"Bij de herinrichting van wegen kan zich eveneens de situatie voordoen dat het advies van de VVM niet werd gevolgd.

Zowel bij herinrichting van wegen, als bij manifestaties, kan de situatie zich voordoen dat één of meerdere haltes niet meer kunnen worden bediend, aangezien er een wegomleiding is. In dat geval kan het gebeuren dat er niet meer voldaan is aan de norm voor de halte-inplanting (artikelen 3 tot en met 7, telkens § 1 van dit besluit). De omleiding is in dit geval onvermijdbaar".

Zoals artikel 10, tweede lid, tweede en derde volzin (zie hiervóór, opmerking 12.2), kan artikel 17, §§ 1 en 2, geacht worden een nadere invulling te geven aan de regeling vervat in artikel 6, § 3, vierde lid, van het decreet. Het spreekt echter vanzelf dat de beoordeling van de mogelijkheid om de lijnvoering tijdens de werkzaamheden of tijdens de manifestaties al dan niet te handhaven, moet gebeuren in het licht zelf van de bepaling dat alleen in geval van een "niet voorzienbare en onvermijdbare" gebeurtenis, geen vergoeding verschuldigd is. De ontworpen bepalingen moeten op dit punt dus restrictief geïnterpreteerd worden.

15. De eerste volzin van artikel 17, § 3, bepaalt dat, als de wegbeheerder de bepalingen van de paragrafen 1 en 2 niet naleeft, de VVM de schade die eruit voortvloeit op de wegbeheerder kan verhalen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het niet de bedoeling om met die bepaling af te wijken van het gemeen aansprakelijkheidsrecht. In die omstandigheden kan de eerste volzin misschien beter weggelaten worden.

.../...

Artikel 19

16. In de inleidende zin van dit artikel dienen de woorden "overeenkomstig artikel 7, § 2, 1°, van het decreet" te worden weggelaten.

Artikel 20

17.1. Gelet op opmerkingen 8 en 9 moet niet in de inwerkingtreding van artikel 71 van het decreet worden voorzien ¹.

17.2. Als het de bedoeling is om, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zowel de ontworpen regeling als de daartoe noodzakelijke decreetsbepalingen in werking te laten treden tien dagen na de bekendmaking van het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad, dan dienen in artikel 20 de woorden "op ..." te worden geschrapt.

Artikel 21

18. Rekening houdend met opmerking 17.2 dient deze bepaling te worden weggelaten.

Bijlagen

19. Bij het ontwerp zijn een aantal kaarten als bijlage gevoegd.

¹De Vlaamse regering zou integendeel een initiatief kunnen nemen om artikel 71 van het decreet door de decreetgever te laten opheffen of zelfs intrekken.

Het is niet duidelijk of al die kaarten samen één bijlage vormen, dan wel of elk van die kaarten telkens een afzonderlijke bijlage vormt ². Welke ook de bedoeling weze, het is duidelijk dat de verwijzing naar een "bijlage I" in de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp niet correct is.

Bovendien moet elke bijlage gevolgd worden door de formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van ... betreffende ...", en moet ze ondertekend worden door de ministers die het ontworpen besluit zelf ondertekenen.

Het ontwerp dient op de voornoemde punten te worden aangepast.

Slotopmerking

20. Het ontwerp is hier en daar omslachtig gesteld. Een aantal bepalingen bevatten niets meer dan een herhaling van voorschriften van het decreet of een aankondiging van verder in het besluit geregelde aangelegenheden.

Het verdient aanbeveling het ontwerp op dit punt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

²De Raad van State suggereert om de kaarten onder te brengen in vier bijlagen (grootstedelijke gebieden, stedelijke gebieden, randstedelijke gebieden en kleinstedelijke gebieden). Binnen elke bijlage kunnen de kaarten dan alfabetisch gerangschikt worden, waarbij aan elke kaart een kenletter (a, b, c, ...) gegeven wordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER