

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.864/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 8 september 2003 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met de overeenkomst van 4 april 2003 tussen de federale overheid en de gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel", heeft op 7 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Op 4 april 2003 is door de federale staat en door de drie gewesten een samenwerkingsakkoord gesloten, met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel.

Dat samenwerkingsakkoord is opgevat als een kaderakkoord, waarmee de betrokken overheden hun beleid i.v.m. de mobiliteit in en rond Brussel op elkaar afstemmen. Zoals in de consideransen van het akkoord wordt uiteengezet, beschouwen de partijen het Gewestelijk Expresnet (GEN) als een "globaal project".

De GEN-zone, waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft, strekt zich uit tot een gebied in een straal van ongeveer 30 km rond Brussel. Die zone wordt precies omschreven in een bijlage bij het akkoord.

Het is de bedoeling van de partijen om een bepaald aanbod van spoor- en wegverbindingen in de GEN-zone volledig operationeel te maken tegen eind 2012. Het GEN-spooraanbod zou op ten minste twee radiale verbindingen operationeel moeten zijn tegen eind 2005.

De samenwerking tussen de partijen wordt georganiseerd in de schoot van drie organen: het Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit (ECMM), de Stuurgroep en de Operationele Groep. In het akkoord worden de samenstelling en de opdrachten van die organen geregeld.

Het samenwerkingsakkoord voorziet in een eerste fase in de uitvoering van een studie naar de verplaatsingsbehoeften en de functionaliteitseisen inzake frequentie, amplitude en haltes. Op basis van de resultaten van die studie zullen een indicatief meerjarenprogramma en jaarprogramma's worden opgesteld. Die moeten erop gericht zijn om het GEN-aanbod zo in te richten dat er een verschuiving komt van het vervoer van de auto naar het gemeenschappelijk vervoer, en dat het marktaandeel van het openbaar vervoer in de GEN-zone verhoogd wordt.

Het akkoord bepaalt voorts o.m. dat de partijen streven naar de invoering van een gemeenschappelijk tariefaanbod. De partijen verklaren bovendien dat ze progressief begeleidende maatregelen zullen invoeren, betrekking hebbend op het parkeren, de intermodaliteit, het verhogen van de commerciële snelheid van het openbaar vervoer en de wegencategorisering.

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voorziet in de instemming door de decreetgever met het voornoemde samenwerkingsakkoord.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het samenwerkingsakkoord lijkt geen directe verplichtingen aan de partijen op te leggen. Deze verbinden zich er in essentie toe om hun beleid op elkaar af te stemmen, ter verwezenlijking van een gemeenschappelijk doel: het bevorderen van de mobiliteit in en rond Brussel.

De Raad van State begrijpt het akkoord in die zin dat het vooral een aantal fora opricht, waarin de betrokken partijen nadere afspraken kunnen maken. Die afspraken dienen door elke overheid geconcretiseerd te worden in maatregelen die deze zelf neemt, binnen haar bevoegdheidssfeer. Geen van de partijen zal daarbij juridisch gebonden zijn door de afspraken die binnen de in het akkoord bedoelde samenwerkingsorganen gemaakt worden. De uitvoering van het samenwerkingsakkoord zal integendeel volledig afhangen van de mate waarin elk van de partijen bereid is om de in het akkoord bedoelde doelstellingen te bereiken. Zo kunnen de artikelen 25 en 26 van het samenwerkingsakkoord niet geïnterpreteerd worden als zouden ze de onderscheiden begrotingswetgevers ertoe verplichten om kredieten toe te kennen die noodzakelijk zijn voor de financiering van de infrastructuur en het rollend materieel van het GEN, op grond dat de programma's vastgesteld met toepassing van artikel 12 goedgekeurd zijn door het ECMM.

Het is in het licht van die lezing van het samenwerkingsakkoord dat de opmerkingen hierna gemaakt worden ⁽¹⁾.

4. Het strookt meer met het rechtskarakter van de "overeenkomst" om deze een "samenwerkingsakkoord" te noemen, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; deze opmerking geldt voor het geheel van de tekst.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

Ontwerp van decreet

5. Bij het ontwerp van decreet zijn geen opmerkingen te maken.

Samenwerkingsakkoord

Artikel 5

6. In het eerste en het tweede lid wordt de GEN-zone omschreven. Het derde lid bevat een machtiging aan het ECMM om de afbakening van die zone aan te passen aan de zich wijzigende mobiliteit.

De omschrijving van de GEN-zone bepaalt in feite het territoriale toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord. Een zo fundamenteel element van het akkoord kan enkel door de partijen bij het voorliggend akkoord gewijzigd worden. Dit moet dan gebeuren bij een nieuw samenwerkingsakkoord waarmee, zoals met het thans voorliggende akkoord, door elk van de betrokken wetgevende vergaderingen moet worden

⁽¹⁾ Het zou wenselijk zijn dat in de memorie van toelichting nadere uitleg wordt gegeven over de draagwijdte van de verplichtingen die voor de partijen uit het akkoord voortvloeien. Op die manier kan het Vlaams Parlement met kennis van zaken zijn instemming verlenen.

ingestemd. De delegatie van bevoegdheid aan het ECMM, in artikel 5, derde lid, dient derhalve uit het akkoord weggelaten te worden.

Artikel 14

7. Volgens paragraaf 1, derde lid, wordt het voorstедelijk spoorwegaanbod gepreciseerd in het kader van de voorliggende overeenkomst.

Het is niet duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Dient de precisering te worden afgeleid uit de bepalingen van de overeenkomst zelf, en zo ja, uit welke bepalingen ? Of is het de bedoeling dat de precisering deel uitmaakt van de latere uitvoering van de overeenkomst, en zo ja, aan welk orgaan komt die opdracht dan toe ?

Het zou wenselijk zijn het samenwerkingsakkoord op dit punt te preciseren.

8. Volgens paragraaf 1, vijfde lid, bepalen de partijen de verbeteringen en de aanpassingen die "aan dit basisnetwerk" moeten worden aangebracht.

Dat lid zou weggelaten moeten worden. Zodra het samenwerkingsakkoord is goedgekeurd door de onderscheiden wetgevende vergaderingen, kunnen de partijen, d.w.z. de respectieve regeringen, niet gemachtigd worden om, op advies van de Stuurgroep, de verbeteringen en de aanpassingen in dit basisnetwerk aan te brengen, zonder daartoe het samenwerkingsakkoord effectief te wijzigen en die wijziging vervolgens voor goedkeuring voor te leggen aan de wetgevende vergaderingen.

Deze opmerking geldt eveneens voor bijlage II, 1, eerste lid, tweede volzin, die de partijen machtigt om de structuur en de organisatie van het radiale referentiespoornet te wijzigen.

Van de gelegenheid zou gebruik gemaakt moeten worden om de terminologie gebruikt in artikel 14, § 1, vierde lid ("een GEN-basisnetwerk van de spoorwegen"), en in bijlage II, 1, eerste lid ("het radiale referentiespoornet") op elkaar af te stemmen, en om duidelijk te bepalen dat het "basisnetwerk" bedoeld in artikel 14, § 1,

.../...

vijfde lid, wel degelijk het "GEN-basisnetwerk van de spoorwegen" is, bedoeld in het vorige lid, en niet het "net" bedoeld in het tweede lid van dezelfde paragraaf, dat "is samengesteld uit snelle radiale en transversale spoorweg- of wegverbindingen".

Artikel 27

9. Volgens dit artikel stellen de partijen of hun mandatarissen specifieke overeenkomsten op tussen henzelf en eventueel met andere partners, voor de financiering van de infrastructuur voor het onthaal van de gebruikers.

Het spreekt vanzelf dat dergelijke overeenkomsten de bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken overheden zullen moeten eerbiedigen. Elke overheid zal m.a.w. de kosten moeten dragen die verbonden zijn aan de uitoefening van haar eigen bevoegdheden.

Artikel 28

10. Volgens dit artikel komen, voor alle gemeenschappelijke onderzoeken of projecten, de betrokken partijen een verdeelsleutel m.b.t. de financiering overeen. Bij gebrek aan akkoord, wordt het gemeenschappelijk onderzoek of project aan het ECMM voorgelegd.

Ook hier moet eraan herinnerd worden dat de financieringsregelingen de bevoegdheidsregels zullen moeten eerbiedigen. Een overheid kan middelen enkel aanwenden voor de financiering van onderzoeken en projecten, in zoverre die verband houden met haar eigen bevoegdheden. De verdeelsleutels zullen op een redelijke wijze de respectieve bevoegdheidssferen moeten weerspiegelen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter
Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur, en Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER