KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.044/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 maart 2006 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen", heeft op 28 maart 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [(1)], alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting, binnen de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV), van een strategische adviesraad Mobiliteitsraad van Vlaanderen (hierna: MORA), in de zin van artikel 3 van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden (hierna: decreet strategische adviesraden).

Deze strategische adviesraad komt in de plaats van de strategische adviesraad Mobiliteitsraad van Vlaanderen, bedoeld in het decreet van 30 april 2004 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen [(2)]. Dat laatste decreet is evenwel nooit in werking getreden [(3)].

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

(2) Die strategische adviesraad was op zijn beurt bedoeld om in de plaats te komen van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, bedoeld in de artikelen 53 tot 62 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. De artikelen 53 tot 62 van het voornoemde decreet van 20 april 2001 zijn echter nooit in werking getreden en artikel 25 van het ontwerp voorziet trouwens in de opheffing ervan.

(3) Artikel 24 van het ontwerp voorziet trouwens in de intrekking van het decreet van 30 april 2004.

.../...

In tegenstelling met de strategische adviesraad Mobiliteitsraad van Vlaanderen, bedoeld in het voornoemde decreet van 30 april 2004, bezit de MORA geen rechtspersoonlijkheid en wordt hij opgericht binnen de SERV.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Luidens artikel 3, derde lid, van het ontwerp zijn, "onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen in dit decreet, (...) de bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden van toepassing op de MORA".

Gelet op die bepaling, verdient het geen aanbeveling om in de artikelen 17 en 21 van het ontwerp te bepalen, respectievelijk, dat de werking van de MORA wordt geregeld overeenkomstig hoofdstuk IV van het decreet strategische adviesraden, en dat inzake de programmering en de verslaggeving van de werkzaamheden van de MORA, hoofdstuk V van het decreet strategische adviesraden van toepassing is.

De artikelen 17 en 21 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

4. Naar luid van artikel 22 van het ontwerp worden in "artikel 7*octies* van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, ingevoegd bij decreet van 20 april 2001 (...) de woorden «Het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen» vervangen door de woorden «Het decreet van ... houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen»".

Door die invoeging rijst twijfel over de beleidsintentie van de Vlaamse Regering om het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in werking te laten treden [(4)].

---

(4) Artikel 26 van het hogervermelde decreet van 7 mei 2004 draagt aan de Vlaamse Regering op om de datum van inwerkingtreding van dat decreet te bepalen. Dit is tot op heden nog niet gebeurd.

De gemachtigde van de regering heeft dienaangaande verklaard:

> "Het is de bedoeling dat het decreet van 2004 in werking wordt gesteld. Dat zal worden voorafgegaan door een aanvulling, in het bijzonder zal een verwijzing worden opgenomen naar het nieuwe MORA - decreet. In afwachting van de inwerkingtreding daarvan blijft het decreet van 1985 van toepassing."

Uit die verklaring kan niet met zekerheid worden afgeleid of het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet moet worden gelezen in samenhang met het genoemde decreet van 27 juni 1985, met het genoemde decreet van 7 mei 2004, dan wel achtereenvolgens in het licht van het eerstgenoemde decreet en vervolgens in het licht van het laatstgenoemde decreet. Om die reden heeft de Raad van State dit punt niet kunnen onderzoeken en moet hij een voorbehoud maken.

De stellers van het ontwerp dienen dan ook het ontwerp vanuit die invalshoek aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. Voor de leesbaarheid van de tekst moet in artikel 2, 1°, van het ontwerp een komma worden geplaatst na de woorden "of verplaatst wordt".

6. Artikel 2, 2°, van het ontwerp bepaalt dat onder "ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn" moet worden verstaan, "ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn".

Artikel 5, § 1, 1°, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering verplicht is het advies van de MORA in te winnen onder meer over "ontwerpen van reglementair besluit van strategisch belang over voormelde aangelegenheden" (zijnde: mobiliteit, verkeersinfrastructuur of op sterk mobiliteitsgenererende activiteiten).

Wanneer die twee bepalingen in onderlinge samenhang worden gelezen, rijst twijfel over de precieze draagwijdte van de adviesverplichting voor ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn.

Indien zou moeten worden aangenomen dat de Vlaamse Regering steeds verplicht is het advies van de MORA in te winnen over alle ontwerpen van reglementair besluit van strategisch belang over mobiliteit, verkeersinfrastructuur of op sterk mobiliteitsgenererende activiteiten, mag het aan de Vlaamse Regering niet overgelaten worden om, met toepassing van artikel 2, 2°, van het ontwerp, het begrip "ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn" zelf in te vullen. In die hypothese moet de decreetgever zelf dat begrip op een sluitende wijze definiëren.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om het toch aan de Vlaamse Regering over te laten het begrip "ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn" verder in te vullen, moet in de bepaling zelf die de adviesverplichting voor die besluiten voorschrijft, duidelijker tot uiting komen dat die adviesverplichting niet absoluut is.

7. Artikel 5, § 2, van het ontwerp redigere men als volgt:

"De Vlaamse Regering geeft duiding en toelichting aan de strategische adviesraad over haar beslissing over de in § 1 bedoelde adviezen."

8. Met betrekking tot artikel 5, § 4, van het ontwerp wordt in de artikelsgewijze toelichting het volgende bepaald:

> "Artikel 5, § 4 verplicht de Vlaamse Vervoersmaatschappij advies te vragen bij de voorstellen van het netmanagement die zij dient op te stellen op grond van artikel 10 van het Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Het betrokken advies dient gevraagd te worden nadat de Regering of de verantwoordelijke minister hiertoe schriftelijk opdracht gegeven heeft aan de VVM."

Om duidelijker tot uiting te laten komen dat de opdracht van de Vlaamse Regering een voorafgaande voorwaarde is opdat advies zou worden gevraagd aan de MORA, verdient het aanbeveling artikel 5, § 4, van het ontwerp te redigeren als volgt:

"Wanneer de Vlaamse Regering de Vlaamse Vervoermaatschappij daartoe schriftelijk de opdracht geeft, wint de Vlaamse Vervoermaatschappij het advies ... (verder zoals in het ontwerp)."

9. De verwijzing in artikel 5, § 6, eerste lid, derde volzin, van het ontwerp naar artikel 19 van het ontwerp is overbodig. Die opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald voor artikel 19, § 2, van het ontwerp waarin wordt verwezen naar artikel 14 van het ontwerp.

10.1. Duidelijkheidshalve kan in artikel 5, § 7, van het ontwerp de datum (20 april 2001) van het decreet betreffende de mobiliteitsconvenants worden vermeld.

10.2. De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om in artikel 5, § 7, van het ontwerp het criterium "om de drie jaar en dit telkens voor 30 april" aan te vullen met een regeling die toelaat uit te maken wanneer de eerste evaluatie zal plaatsvinden. De vraag rijst immers of dit in het eerste, het tweede of het derde jaar is na de inwerkingstelling van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt.

10.3. Bovendien moet worden verduidelijkt hoe de in artikel 5, § 7, bedoelde driejaarlijkse evaluatie zich verhoudt tot de jaarlijkse evaluatie bedoeld in artikel 7 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants.

Artikel 6

11. Betreffende de rol van het Vlaams Parlement zoals bepaald in artikel 6, derde lid, van het ontwerp heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Het gaat hier over het netmanagement van de VVM. Aangezien het de Vlaamse Regering is die de VVM opdracht geeft om het advies in te winnen van de MORA en het uiteindelijke voorstel van netmanagement ook moet worden voorgelegd aan de Vlaamse regering, die het al dan niet goedkeurt of wijzigt, lijkt de tussenkomst van het Vlaamse Parlement hier overbodig. We stellen daarom voor om «of het Vlaamse Parlement» te schrappen."

Artikel 8

12. Men schrijve "het Vlaamse Gewest" in plaats van "Vlaanderen".

Artikel 9

13. Het eerste lid van artikel 9, § 1, van het ontwerp dient in twee leden te worden opgesplitst, derwijze dat in een eerste lid op algemene wijze wordt bepaald wie in de MORA vertegenwoordigd is, en in een tweede lid hoe de MORA precies is samengesteld.

Voorts moet het begrip "maatschappelijk middenveld" worden verduidelijkt en moet in 2° en 6° worden bepaald hoeveel vertegenwoordigers van elke erin bedoelde categorie worden aangewezen.

14. Luidens artikel 9, § 1, eerste lid, 6°, van het ontwerp houden in de MORA zitting, acht vertegenwoordigers voorgedragen door de openbare vervoeraanbieders en de mobiliteitsverenigingen.

In het ontwerp moet worden gepreciseerd hoeveel vertegenwoordigers de openbare vervoeraanbieders en de mobiliteitsverenigingen elk mogen voordragen.

15. Betreffende artikel 9, § 4, tweede lid, van het ontwerp heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Het tweede lid van § 4 is in combinatie met artikel 12 2° lid als volgt te lezen. Bij het wegvallen van een effectief lid komt het plaatsvervangend lid in de plaats en neemt het mandaat voor de resterende tijd op. Dat doet echter geen afbreuk aan de mogelijkheid voor een voordragende organisatie om leden en plaatsvervangers te laten vervangen of bij het wegvallen van een effectief lid een nieuwe voordracht te doen."

De Raad van State dient echter vast te stellen dat dit alles onvoldoende tot uiting komt in de ontwerp. De tekst moet dan ook op dit punt worden gepreciseerd.

Evenmin blijkt uit artikel 9, § 4, tweede lid, van het ontwerp dat, indien de plaatsvervanger de plaats inneemt van het effectieve lid, een nieuwe plaatsvervanger moet worden aangewezen. Het ontwerp dient ook op dit punt te worden aangevuld.

Artikel 15

16. Luidens artikel 15, § 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp kan de MORA de leidend ambtenaren van de "wetenschappelijke instellingen van het Vlaamse Gewest die een hoofdopdracht hebben inzake mobiliteit" vragen "om technische toelichtingen te verschaffen over de aangelegenheden die betrekking hebben op mobiliteit en waarin zij door hun ervaring bijzonder onderlegd zijn".

Gevraagd of er een wetenschappelijke instelling van het Vlaamse Gewest bestaat die een hoofdopdracht heeft inzake mobiliteit, heeft de gemachtigde van de regering verklaard:

"Er is de decretaal opgerichte Vlaamse Stichting Verkeerskunde (B.S. 09/05/1990). In het decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen werd een studiegebied «verkeerskunde» (zie artikel 28 § 2 4°) toegewezen aan het LUC (ondertussen UHasselt). Tenslotte is het de bedoeling om een Vlaams Instituut voor de Mobiliteit op te richten (cfr. Limburgplan), met een hoofdopdracht inzake mobiliteit."

Uit die toelichting moet worden afgeleid dat niet enkel de Vlaamse wetenschappelijke instellingen worden bedoeld, doch ook privé-instellingen. Artikel 15, § 2, eerste lid, 2°, moet dan ook in die zin worden herschreven.

Artikel 18

17. Artikel 18 van het ontwerp is een parafrasering van artikel 4, § 3, van het genoemde decreet van 27 juni 1985 en van artikel 8 van het genoemde decreet van 7 mei 2004.

Nu volgens het ontwerp de MORA geen rechtspersoonlijkheid heeft en wordt opgericht binnen de SERV, zal hetzij artikel 4, § 3, van het genoemde decreet van 27 juni 1985, hetzij artikel 8 van het decreet van 7 mei 2004 van toepassing zijn op de MORA. Daarom dient artikel 18 uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 20

18. Betreffende artikel 20 van het ontwerp heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

> "Het klopt natuurlijk dat de MORA als een niet van de rechtspersoon SERV afgescheiden entiteit geen eigen inkomsten kan verwerven. De opname ervan onder de «financiële middelen» is m.i. te lezen in dezelfde betekenis zoals de bepalingen over de dotaties. Het is duidelijk dat ook in dat geval de SERV een dotatie ontvangt in hoofde van de werking van de MORA. In die zin kan de SERV ook eigen inkomsten verwerven in hoofde van de MORA – werking (bijv. door verkoop van publicaties of door bijv. deelname aan Europese programma's, …)."

De Raad van State dient alleszins vast te stellen dat de door de gemachtigde van de regering gegeven toelichting niet overeenstemt met de tekst van het ontwerp. De stellers van het ontwerp dienen dan ook artikel 20 van het ontwerp aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en, in voorkomend geval, anders te redigeren, rekening houdend met hetgeen zij in werkelijkheid voor ogen hebben.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT