

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.031/3
VAN 3 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 februari 2009 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en koepels van verenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsprojecten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en koepels van verenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsprojecten, te wijzigen, teneinde dit besluit in overeenstemming te brengen met de wijzigingen die bij het decreet van 28 november 2008 ⁽¹⁾ zijn aangebracht in het decreet van 13 februari 2004 tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en koepels van verenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsprojecten. Daarnaast strekt het ontwerpbesluit ertoe het decreet van 28 november 2008 in werking te laten treden.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt globaal geboden door de artikelen 3, eerste lid, 2/, 5, 7, 8, tweede lid, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 18*bis*, 18*quater* tot 18*septies*, en 18*decies* tot 18*duodecies*, tweede lid, van het decreet van 13 februari 2004, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en door artikel 18 van het decreet van 28 november 2008.

⁽¹⁾ Decreet van 28 november 2008 tot wijziging van het decreet van 13 februari 2004 tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en koepels van verenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsverenigingen (lees: mobiliteitsprojecten).

3.2. In artikel 14, 4/, wordt bepaald dat als het vastgelegde bedrag niet volstaat om de subsidie uit te betalen, in het tekort wordt voorzien via een extra vastlegging.

Voor die bepaling is evenwel geen rechtsgrond aanwezig in het decreet van 13 februari 2004.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat, niettegenstaande het aan de Vlaamse Regering toekomt om eventueel een ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor te bereiden, het alleen aan het Vlaams Parlement toekomt om hierover te beslissen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. Luidens het ontworpen artikel 19/1, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 (artikel 23 van het ontwerp) moeten de actieprogramma's, vermeld in artikel 18*bis* van het decreet van 13 februari 2004, een "aantal acties en activiteiten op continue basis (los van de projectwerking) [omvatten] die expliciete elementen inzake duurzame mobiliteit omvatten".

Naar luid van artikel 2, 2/, c), van het decreet van 13 februari 2004 omvat duurzame mobiliteit onder meer het streven naar "het verzekeren van de veiligheid".

Zoals het ontworpen artikel 19/1, 1/, is geredigeerd, kunnen actieprogramma's waarmee enkel de bevordering van de verkeersveiligheid wordt beoogd, in aanmerking komen voor subsidiëring.

Dienaangaande wenst de Raad van State, afdeling wetgeving, de stellers van het ontwerp te herinneren aan wat hij hieromtrent heeft opgemerkt in advies 44.624/3 van 17 juni 2008 ⁽²⁾ bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 november 2008:

"3.1. Luidens het ontworpen artikel 2, 2/, van het decreet (artikel 2, 2/, van het ontwerp) omvat het begrip «duurzame mobiliteit»:

«[...] het streven naar de volgende doelstellingen:

- a) het vrijwaren van de bereikbaarheid;
- b) het garanderen van de toegankelijkheid;

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1820/1.

- c) het verzekeren van de veiligheid;
- d) het verbeteren van de verkeersleefbaarheid;
- e) het terugdringen van de schade aan natuur en milieu;».

In tegenstelling met het huidige artikel 2, 1/, van het decreet, waarbij bij de omschrijving van het begrip mobiliteitsvereniging gewag wordt gemaakt van «het bevorderen van een duurzame mobiliteit of de verkeersveiligheid», lijkt thans de doelstelling van «(verkeers)veiligheid» te worden ondergebracht bij het begrip «duurzame mobiliteit».

Anders dan wat deze wijziging zou kunnen doen vermoeden, lijkt het niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp om de doelstelling «verkeersveiligheid» te onttrekken aan het begrip «duurzame mobiliteit». Dit moge duidelijk blijken uit de memorie van toelichting waarin uitdrukkelijk wordt vermeld dat verenigingen ondersteuning kunnen «krijgen voor een bepaald actieprogramma dat zij rond duurzame mobiliteit of verkeersveiligheid op een meer continue basis uitvoeren» ⁽³⁾ en, dat «de actieprogramma's [...] bijvoorbeeld op een specifiek thema of een specifieke doelgroep binnen de duurzame mobiliteit [kunnen] zijn gericht (bvb. verkeersslachtoffers, rijden onder invloed, [...])» ⁽⁴⁾.

3.2. De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de ontworpen wijzigingen vast te stellen, kan worden gesteund op artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarbij aan de gewesten een aantal aangelegenheden inzake «de openbare werken en het vervoer» worden toegewezen, inzonderheid de *sub* 1/ en 8/ van dit artikel vermelde bevoegdheden inzake respectievelijk «de wegen en hun aanhorigheden» en «het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer».

In de mate dat het ontworpen artikel 18*bis* van het decreet, gelezen in samenhang met het ontworpen artikel 2, 2/, ertoe strekt ook actieprogramma's waarmee enkel de bevordering van de verkeersveiligheid wordt beoogd, voor subsidiëring in aanmerking te laten komen, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling onvoldoende nauw aansluit bij de in de voornoemde bijzondere wetsbepalingen aan de gewesten opgedragen aangelegenheden ⁽⁵⁾."

⁽³⁾ Voetnoot 2 uit het *geciteerde advies*: Memorie van toelichting, p. 2.

⁽⁴⁾ Voetnoot 3 uit het *geciteerde advies*: Memorie van toelichting, p. 5.

⁽⁵⁾ Voetnoot 4 uit het *geciteerde advies*: Vgl. met advies 36.907/3 van 26 april 2004 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en koepels van verenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsprojecten.

VORMVEREISTEN

5. Op haar vergadering van 23 januari 2009 heeft de Vlaamse Regering beslist om over het ontwerp onder meer het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV) en van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (hierna: MORA).

Te dezen besliste het dagelijks bestuur van de SERV evenwel op zijn bijeenkomst van 4 februari 2009 om de adviesaanvraag over het ontwerp aan de MORA, die binnen de SERV is ingesteld, te bezorgen en derhalve zelf geen advies over het ontwerp te verlenen.

Gelet evenwel op de specifieke samenstelling van de MORA, bepaald in artikel 9 van het decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, en de daarvan onderscheiden samenstelling van de SERV, bepaald in artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, dient ook de SERV nog advies te verlenen over het ontwerp ⁽⁶⁾.

ALGEMENE OPMERKING

6. In het ontwerp wordt voorzien in de delegatie van een aantal verordenende bevoegdheden aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het vervoer (hierna: de minister).

6.1. In de ontworpen artikelen 11, derde lid, 19/2 en 19/12 (artikelen 15, 3/, 23 en 24 van het ontwerp) wordt aan de genoemde minister de bevoegdheid toegekend om binnen de door het Vlaams Parlement goedgekeurde begroting, jaarlijks het bedrag te bepalen dat ter beschikking wordt gesteld voor het subsidiëren van respectievelijk mobiliteitsprojecten, actieprogramma's en mobiliteitscampagnes. In het laatste geval wordt in het ontwerp het maximum van de totale subsidie bepaald.

⁽⁶⁾ Vgl. met advies 43.779/3 van 27 november 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1596/1), waarin de Raad van State heeft opgemerkt dat een advies van de SERV niet kan worden ingeroepen om niet het advies van de MORA te vragen, nu de MORA een in het licht van zijn opdracht specifieke samenstelling kent.

Deze delegatie is evenwel te ruim aangezien het jaarlijkse bedrag dat ter beschikking wordt gesteld voor de subsidie een essentieel element van de ontworpen regeling lijkt te zijn, waarbij aan de minister, zelfs binnen de grenzen van de goedgekeurde begroting, een ruime beoordelingsbevoegdheid wordt toegekend. Het ontwerp bevat bovendien evenmin criteria waarop de minister zich moet steunen om de jaarlijkse bedragen vast te stellen.

Bijgevolg moet de Vlaamse Regering de genoemde bedragen zelf bepalen.

6.2. In het ontworpen artikel 19/13, tweede volzin (artikel 24 van het ontwerp), wordt bepaald dat de minister, in het jaar dat aan de aanvraag voorafgaat, een bepaald thema of een bepaalde doelgroep voor de mobiliteitscampagnes kan vaststellen.

Krachtens artikel 18*decies* van het decreet van 13 februari 2004 kan de Vlaamse Regering bijkomende voorwaarden bepalen betreffende onder meer de inhoud van die campagnes.

Nu het bepalen van de inhoud van de campagnes een essentieel element lijkt te zijn van de subsidieregeling, en bij de ontworpen bepaling dit volledig aan de minister wordt overgelaten, is deze delegatie niet meer van bijkomstige of detailmatige aard. De betrokken delegatie aan de minister kan dan ook slechts worden behouden indien nader wordt aangegeven op grond van welke criteria de minister de hem toegekende bevoegdheid kan uitoefenen. Indien zulks niet mogelijk zou zijn, wordt de genoemde delegatie beter weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Overeenkomstig hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (opmerking 3.1).

8. Het huidige eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.1).

9. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 18 van het decreet van 28 november 2008 dat rechtsgrond biedt voor artikel 28 van het ontworpen besluit.

10. Aan de aanhef dienen nog twee nieuwe leden te worden toegevoegd waarin, respectievelijk, wordt verwezen naar het advies van de MORA van 30 januari 2009 en naar het nog in te winnen advies van de SERV.

11. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient het huidige vierde lid van de aanhef te worden vervangen door het volgende lid:

"Gelet op advies 46.031/3 van de Raad van State, gegeven op 3 maart 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽⁷⁾.

Artikel 3

12. Luidens het bestaande artikel 2, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 moeten de activiteiten van een mobiliteitsvereniging, om als een mobiliteitsvereniging te worden erkend, gericht zijn op de mobiliteit binnen "het Vlaamse Gewest".

⁽⁷⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Bij artikel 3, 4/, van het ontwerp worden in het genoemde artikel 2, 2/, de woorden "het Vlaamse Gewest" vervangen door de woorden "de vijf Vlaamse provincies".

Om toelichting gevraagd over deze wijziging, heeft de gemachtigde geantwoord dat dit gebeurt "om een evenwichtige geografische spreiding van de activiteiten en werkzaamheden te verzekeren".

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe die ontworpen wijziging kan zorgen voor een evenwichtige geografische spreiding indien er niet als voorwaarde wordt gesteld dat de activiteiten en de werkzaamheden binnen elk of binnen meerdere Vlaamse provincies dienen plaats te vinden.

De stellers van het ontwerp dienen dan ook de ontworpen wijziging op dat punt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

13. Bij artikel 3, 5/, van het ontwerp wordt artikel 2, 3/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 vervangen als volgt:

"3/ ze heeft minstens 1000 individuele leden die jaarlijks voor het lidmaatschap een minimumbijdrage van 10 euro betalen. Haar gezinsleden betalen jaarlijks voor het lidmaatschap een minimumbijdrage van 15 euro".

13.1. Luidens artikel 3, eerste lid, 2/, van het decreet van 13 februari 2004 bepaalt de Vlaamse Regering de minimumbijdrage van de leden, en geldt één gezinslidmaatschap voor drie individuele leden.

Zoals het ontworpen artikel 2, 3/, evenwel is geredigeerd, wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat elk gezinslid minimum 15 euro dient te betalen in plaats van dat voor een gezinslidmaatschap (voor drie leden) minimum 15 euro moet worden betaald.

13.2. Op grond van het ontworpen artikel 2, 3/, komen alleen verenigingen die minstens 1 000 individuele betalende leden tellen, in aanmerking voor de basissubsidie en de aanvullende subsidie.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er voor het bij die bepaling gecreëerde verschil in behandeling een afdoende verantwoording bestaat in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Artikel 6

14. Het ontworpen artikel 5, tweede lid (artikel 6, 2/, van het ontwerp), luidt:

"De administratie brengt de vereniging schriftelijk op de hoogte van een door haar vastgestelde overtreding van de toepasselijke erkenningsvoorwaarden. De vereniging kan binnen dertig dagen na de ontvangst van dat bericht schriftelijk motiveren om welke reden ze niet aan de gestelde voorwaarden heeft kunnen voldoen. De vereniging in kwestie verklaart daarbij tevens dat ze ervoor zal zorgen dat ze binnen zes maanden aan alle formaliteiten voldoet. Als na die zes maanden blijkt dat de vereniging nog niet aan de voormelde erkenningsvoorwaarden voldoet, brengt de administratie de vereniging schriftelijk op de hoogte van haar voornemen om haar erkenning in te trekken. De vereniging heeft de mogelijkheid daar schriftelijk op te antwoorden binnen een termijn van dertig dagen. Na de ontvangst van het antwoord kan de administratie de minister adviseren om de erkenning in te trekken."

14.1. Met het oog op het bekomen van een vaste datum, verdient het aanbeveling dat de kennisgeving en het antwoord hierop met een ter post aangetekende brief zouden worden verstuurd.

14.2. In het ontworpen artikel 5, tweede lid, vierde volzin, schrijve men "van haar voornemen om aan de minister voor te stellen de erkenning in te trekken".

Artikel 10

15. Luidens het ontworpen artikel 7, eerste lid, 1/ (artikel 10, 2/, van het ontwerp), dient de vereniging een specifieke ledenwerking uit te bouwen in de verschillende provincies, die elk een aantal eigen werkzaamheden en activiteiten ontplooiën.

Volgens de gemachtigde wordt hiermee bedoeld dat door een vereniging "in elke provincie volwaardige afdelingen moeten worden uitgebouwd".

Het verdient aanbeveling dat in de ontworpen bepaling te preciseren.

Artikel 23

16. In het ontworpen artikel 19/1 worden de voorwaarden opgesomd waaraan de actieprogramma's moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Naar luid van het ontworpen artikel 19/1, 1/, moeten die actieprogramma's "een aantal" acties en activiteiten op continue basis (los van de projectwerking) omvatten, die expliciete elementen inzake duurzame mobiliteit inhouden.

Onverminderd opmerking 4 moet, met het oog op de rechtszekerheid, worden gepreciseerd wat dient te worden verstaan onder het begrip "een aantal".

17. In het ontworpen artikel 19/4, tweede lid, worden de elementen vermeld die de subsidieaanvraag voor een actieprogramma minstens dient te bevatten. De evaluatiecriteria op basis waarvan de voorstellen worden geëvalueerd, worden bepaald in het ontworpen artikel 19/6.

Met betrekking tot de inhoudelijke beoordeling wordt, luidens het ontworpen artikel 19/6, eerste lid, 2/, onder meer rekening gehouden met "de knowhow en expertise van de vereniging met betrekking tot het thema of de doelgroep" en met "de wijze waarop de knowhow verder wordt ontwikkeld en ontsloten". Van deze elementen dient echter geen melding te worden gemaakt in de aanvraag.

Hoewel men zou kunnen voorhouden dat dit alles kan worden begrepen onder "relevante informatie waaruit blijkt dat de aanvrager garant kan staan voor een kwalitatief hoogstaande uitvoering van het actieprogramma" waarvan gewag wordt gemaakt in het ontworpen artikel 19/4, tweede lid, 2/, e), verdient het toch aanbeveling om de elementen van de aanvraag en de evaluatiecriteria op dit punt beter op elkaar af te stemmen.

Artikel 26

18. Luidens het ontworpen artikel 21, eerste lid, wordt het bedrag van de personeelssubsidie, toegekend aan erkende mobiliteitsverenigingen en koepels van mobiliteitsverenigingen, vanaf 1 januari 2009 gekoppeld aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld.

Artikel 15, § 1, van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 bepaalt dat in alle gevallen waarin aan natuurlijke of rechtspersonen rechtstreeks of onrechtstreeks lastens de algemene uitgavenbegroting middelen worden toegekend en waarin door de toepasselijke wettelijke, decretales of reglementaire regelingen wordt voorzien in een koppeling van het bedrag aan de index van de consumptieprijzen, de koppeling aan de index van de consumptieprijzen vervangen wordt door de koppeling aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen ⁽⁸⁾. Om in overeenstemming te zijn met de voornoemde decreetsbepaling, moet de in het ontworpen artikel 21, eerste lid, bedoelde koppeling derhalve worden geredigeerd als een koppeling aan het voormelde prijsindexcijfer.

⁽⁸⁾ Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, dient met ingang van 1 januari 1994 bij de koppeling van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen, het prijsindexcijfer in aanmerking te worden genomen dat daartoe berekend en benoemd wordt.

Artikelen 28 en 29

19. Artikel 28 luidt:

"Het decreet van [28 november 2008] tot wijziging van het decreet van 13 februari 2004 tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en koepels van verenigingen en subsidiëring van mobiliteitsprojecten treedt in werking op ...".

Artikel 29 luidt:

"Dit besluit treedt in werking op ...".

Gevraagd wanneer het decreet van 28 november 2008 en het besluit dat thans nog in ontwerpvorm voorligt, precies in werking zullen treden, nu een aantal bepalingen van het decreet van 13 februari 2004, zoals gewijzigd bij het decreet van 28 november 2008, de rechtsgrond vormen voor bepalingen van dit besluit, heeft de gemachtigde geantwoord:

"De dag van inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet zal dezelfde zijn als de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit. In artikel 28 zal worden bepaald dat het decreet in werking treedt. Artikel 29 zal worden geschrapt zodat het 10 dagen na publicatie in werking zal treden."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS