

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.551/3
VAN 19 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 april 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 "betreffende het provinciale mobiliteitscharter", 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 23 van het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid. Luidens dat artikel kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de opmaak en de inhoud van het provinciaal mobiliteitscharter (hierna: het charter).

In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald wat het charter ten minste moet bevatten en dat het op elk moment kan worden aangepast door de partijen. In artikel 3 van het ontwerp wordt voorgeschreven wat het provinciaal actieplan inhoudt voor de mobiliteitsthema's vervat in het charter. Luidens artikel 4 van het ontwerp wordt het charter opgesteld overeenkomstig het model dat als bijlage (niet: bijlage I) is gevoegd. Deze bijlage bevat bepalingen betreffende het voorwerp en het toepassingsgebied van het charter (artikelen 1 en 2 van de bijlage), verplichtingen van de provincie in het raam van het charter (artikel 3 van de bijlage), de oprichting van een provinciale begeleidingscommissie (artikel 4 van de bijlage), de goedkeuring en de evaluatie van het provinciaal actieplan (artikel 5 van de bijlage), de rapportering over de voortgang van het provinciaal actieplan (artikel 6 van de bijlage) en de overlegverplichting bij wijziging van het charter (artikel 7 van de bijlage).

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door de artikelen 21, 22 en 23 van het decreet van 20 maart 2009.

.../...

Naar luid van artikel 21 van het decreet van 20 maart 2009 kan de Vlaamse Regering een subsidie verlenen aan de gemeenten om hun taken voor de mobiliteitsplanning te vervullen en bepaalt zij de voorwaarden daarvoor. Dat artikel 21 biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

In artikel 22, § 1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt bepaald dat de Vlaamse Regering en de deputatie gezamenlijk een provinciaal mobiliteitscharter kunnen opmaken; het charter is, luidens artikel 22, § 1, tweede lid, ervan

"een beleidsnota die in gezamenlijk overleg wordt opgesteld over een specifiek mobiliteitsthema dat verband kan houden met onder meer:

- 1/ het provinciaal fietsbeleid, meer specifiek de algemene coördinatie van het fietsbeleid binnen de provincie en de opvolging van de realisatie van het Bovenlokaal Functioneel Fietsroutenetwerk;
- 2/ het woon-werkverkeer, meer specifiek het bedrijfsvervoermanagement;
- 3/ de mobiliteitseducatie, meer specifiek de coördinatie van educatieve initiatieven binnen de provincie en de sensibilisering naar specifieke doelgroepen toe;
- 4/ de trage mobiliteit;
- 5/ de verkeersveiligheid."

In artikel 22, § 2, van het decreet van 20 maart 2009 wordt bepaald dat in het provinciaal mobiliteitscharter met betrekking tot één of meer van de in paragraaf 1, tweede lid, ervan vermelde mobiliteitsthema's de afspraken worden vastgelegd die in overleg tussen de provincie en het Vlaamse Gewest worden gemaakt over de wijze waarop bepaalde operationele doelstellingen en prioriteiten van het Mobiliteitsplan Vlaanderen op provinciaal niveau worden uitgewerkt via een provinciaal actieplan. Dat artikel 22, § 2, biedt geen uitdrukkelijke rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Krachtens artikel 23 van hetzelfde decreet kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de opmaak en de inhoud van het provinciaal mobiliteitscharter. Het is dat artikel dat in beginsel een uitdrukkelijke rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

3.2. In advies 45.294/3, gegeven op 28 oktober 2008, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot artikel 22 van het voorontwerp dat het decreet van 20 maart 2009 is geworden, het volgende opgemerkt:

"Luidens artikel 22, § 2, legt het provinciaal mobiliteitscharter de afspraken vast die in overleg tussen de provincie en het Vlaamse Gewest worden gemaakt over de wijze waarop bepaalde operationele doelstellingen en prioriteiten van het Mobiliteitsplan Vlaanderen op provinciaal niveau worden uitgewerkt via een provinciaal actieplan.

De vraag rijst of die afspraken bindend zijn voor de provincie, dan wel of ze slechts een «intentieverklaring» in hoofde van de provincie betreffen" ¹.

Wat deze vraag betreft, werd er tijdens de parlementaire voorbereiding in een "Antwoord op het advies van de Raad van State", dat als bijlage is gevoegd bij het Verslag namens de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, het volgende vooropgesteld:

"Uit artikel 22 kan nochtans worden afgeleid dat de Vlaamse Regering en het provinciebestuur samen een charter opstellen (dit is een afsprakennota met het karakter van een intentieverklaring, zie ook hierna) dat vervolgens wordt doorvertaald in een «provinciaal actieplan». Dit impliceert dat de mobiliteitsplannen voor de mobiliteitsthema's door de provincie worden opgesteld, wat overigens aansluit bij het kerntakendebat."

En

"Sub opmerking 22 vraagt de Raad naar de juridische geldingskracht van het mobiliteitscharter (bindend of intentieverklaring). Gelet op de aard van dit beleidsdocument en het relatief experimentele stadium van dit nieuwsoortig afsprakenkader, lijkt het logisch dat het charter enkel intentieverklaringen bevat. Waar het charter evenwel zou verwijzen naar richtinggevende bepalingen van het Mobiliteitsplan, speelt natuurlijk ook artikel 7, § 2" ^{2 3}.

¹Parl. St., Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2031/1, p. 87.

²Parl. St., Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2031/4, p. 28 en p. 31.

³In artikel 7, § 2, van het decreet van 20 maart 2009 wordt bepaald dat van het richtinggevende deel van het Mobiliteitsplan Vlaanderen in beginsel niet kan worden afgeweken en dat het richtinggevend is onder andere ten aanzien van de provincies.

Uit wat voorafgaat blijkt dat het charter dient te worden opgevat als een beleidsdocument waarbij de richtinggevende bepalingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen in acht dienen te worden genomen; het charter is aldus een intentieverklaring dat wordt opgesteld in gezamenlijk overleg tussen het Vlaamse Gewest en de provincie, en dat juridisch niet afdwingbaar lijkt.

Het opstellen van een charter lijkt derhalve een procedurestap te zijn in het opstellen en het uitvoeren van het provinciaal actieplan.

3.3. De vraag rijst in hoeverre in het ontwerp en zijn bijlage dit uitgangspunt voldoende wordt onderkend. Zo dit niet of onvoldoende het geval is, ontbeert het ontworpen besluit op dit vlak rechtsgrond.

In het eerste lid van artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald wat een charter ten minste dient te bevatten waarbij onder meer wordt vermeld, de organisatie van de besluitvorming over het provinciaal actieplan, de engagementen van de partijen, de evaluatiemethodiek en de wijze van rapportering. Het is duidelijk dat zulks niet impliceert dat die elementen juridisch afdwingbaar worden.

In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het charter op elk moment kan worden aangepast door de partijen en dat als het Mobiliteitsplan Vlaanderen wordt herzien, het charter in elk geval zal dienen te worden getoetst aan de nieuwe bepalingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen en indien nodig aangepast. Getoetst aan voormeld uitgangspunt, dient te worden aangenomen dat het charter uiteraard steeds kan worden herzien en dat een aanpassing niet lijkt te kunnen worden opgelegd tenzij het niet meer verenigbaar is met het bij hypothese herziene richtinggevend gedeelte van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald welke elementen een provinciaal actieplan dient te bevatten voor de mobiliteitsthema's vermeld in artikel 22, § 1, van het decreet van 20 maart 2009, namelijk een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand en de bestaande knelpunten, de selectie van bepaalde operationele doelstellingen en prioriteiten van het Mobiliteitsplan Vlaanderen, de vertaling van die operationele doelstellingen in provinciale operationele doelstellingen, een toekomstplan met de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vastgesteld om die

.../...

doelstellingen te bereiken, alsook de prioriteiten die daarbij gelden en een programmatie van de concrete uitvoeringsmaatregelen, gerangschikt volgens prioriteit. Dit lijkt verband te houden met het gegeven dat een charter onder andere betrekking heeft op de wijze waarop bepaalde operationele doelstellingen en prioriteiten van het Mobiliteitsplan Vlaanderen op provinciaal niveau zullen worden uitgewerkt via een provinciaal actieplan. In die zin kan worden aangenomen dat artikel 3 van het ontworpen besluit rechtsgrond vindt in artikel 23 van het decreet van 20 maart 2009.

In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat het provinciaal mobiliteitscharter opgesteld wordt overeenkomstig het model dat als bijlage bij het ontwerp is gevoegd.

Het werken met een model van charter is niet evident gelet op het in herinnering gebracht uitgangspunt, namelijk dat het provinciaal mobiliteitscharter een afsprakennota is met het karakter van een intentieverklaring; in het model worden daarentegen verschillende verbintenissen aan de provincie opgelegd. Zo wordt in artikel 3, § 1⁴, van de bijlage bepaald dat de provincie er zich toe verbindt uiterlijk binnen twaalf maanden na de ondertekening van het charter een provinciaal actieplan op te stellen en dat zij daartoe een provincieraadsbesluit goedkeurt tot opmaak en gefaseerde uitvoering van het provinciaal actieplan. Ook wordt in artikel 5, § 1, van de bijlage bepaald dat het provinciaal actieplan na advies van de provinciale begeleidingscommissie bekrachtigd wordt door de provincieraad. In artikel 6 van de bijlage wordt bepaald dat de provincie het engagement aangaat om tweejaarlijks te rapporteren (aan het Gewest?) over de voortgang van het provinciaal actieplan. Ten slotte wordt in artikel 7 van de bijlage bepaald dat partijen op elk moment in onderling overleg het charter kunnen wijzigen.

Het is zeer de vraag hoe al die verbintenissen, kenmerkend voor een juridisch bindende overeenkomst, kunnen worden ingepast in het uitgangspunt, namelijk dat het provinciaal charter een afsprakennota met het karakter van een intentieverklaring is en het resultaat van een overleg tussen het Vlaamse Gewest en de provincie.

⁴De onderverdeling in paragrafen is zinloos nu er slechts één paragraaf is aangeduid.

Voor het opleggen van een model met die strekking lijkt artikel 23 van het decreet van 20 maart 2009 geen rechtsgrond te bieden.

3.4. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat in artikel 4 van de bijlage de oprichting wordt geregeld van een provinciale begeleidingscommissie als overlegforum voor de voorbereiding van het provinciaal actieplan en de besluitvorming erover. De commissie zal eveneens advies uitbrengen over het provinciaal actieplan. Voor de oprichting en de opdracht van deze commissie kan het decreet van 20 maart 2009 geen rechtsgrond bieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van het ontwerp dienen de artikelen 21 en 22 van het decreet van 11 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid als rechtsgrond te worden geschrapt.

5. Aangezien om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, redigere men het derde lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op advies 46.551/3 van de Raad van State, gegeven op 19 mei 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	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