



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.528/3
van 27 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van de werking van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen’

Op 25 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de werking van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2019.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het decreet van 21 december 2018 ‘tot wijziging van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van zeehavens, het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en het decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen’ heeft de diverse overleg- en adviesorganen actief in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken geïntegreerd in één structuur, bestaande uit een Algemene Mobiliteitsraad, een commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale knooppunten en een commissie Personenmobiliteit.

Ter uitvoering hiervan strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de procedure tot aanwijzing van de leden van de Algemene Mobiliteitsraad (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp), van de leden van de commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale knooppunten (artikelen 5 tot 8) en van de leden van de commissie Personenmobiliteit (artikelen 9 tot 12) vast te stellen.

Voorts wordt ook de werking van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (hierna: MORA) geregeld (artikelen 13 tot 19) en worden twee besluiten van de Vlaamse Regering in deze materie opgeheven (artikel 20).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 13, §§ 1, tweede lid, 2 en 3, artikel 14 en artikel 15, § 1, vierde lid, van het decreet van 7 juli 2006 ‘houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen’. In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedure voor de voordracht van de leden van de MORA, voor het verkrijgen van een evenwichtige en representatieve samenstelling van vertegenwoordigers, en voor de kandidaatstelling door een openbare oproep van de leden te bepalen, evenals de nadere regels voor het dagelijks bestuur en de werking van de MORA en de minimale omvang en samenstelling van het secretariaat dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke ondersteuning van de MORA.

3.2.1. Artikel 15, eerste tot vierde lid, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel III.57 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de presentiegelden en de vergoedingen van de leden van strategische adviesraden vaststelt.

3.2.2. Die bepaling biedt eveneens rechtsgrond voor artikel 15, vijfde lid, van het ontworpen besluit, waarin wordt bepaald dat het aanvullend representatiebudget van de voorzitter van de Algemene Mobiliteitsraad 3900 euro per jaar bedraagt, voor zover dat bedrag als een forfaitaire representatievergoeding zou kunnen worden beschouwd.

Indien het veeleer zou gaan om een budget dat de voorzitter ter beschikking wordt gesteld voor representatiekosten, maar waarvan het gebruik moet worden verantwoord, moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 14 van het decreet van 7 juli 2006.

3.3. In de artikelen 3, tweede lid, 4, tweede lid, 6, tweede en derde lid, en 10, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit worden de termen “mobiliteitsverenigingen”, “organisaties met uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie”, “middenveldverenigingen”, “operatoren van goederenvervoer” en “operatoren van personenvervoer”, die zijn vermeld in de artikelen 10, derde lid, 6° en 7°, 11, tweede lid, 2°, en 12, tweede lid, 2°, van het decreet van 7 juli 2006, nader omschreven.

Gevraagd naar de rechtsgrond hiervoor, antwoordde de gemachtigde:

“Op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 BWHI) en de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de procedures te bepalen voor de samenstelling van de Mobiliteitsraad (artikel 13 van het decreet), wordt verder verduidelijkt wat bedoeld wordt onder de begrippen vermeld in artikel 3, eerste lid, artikel 4, eerste lid, artikel 6, eerste lid en artikel 10, eerste lid van het voorliggende ontwerp BVR.

Waar het decreet en de memorie van toelichting aanleiding mogelijks kunnen geven tot discussie, wordt op deze manier rechtszekerheid geboden.”

Met de gemachtigde kan worden ingestemd dat voor de voormelde bepalingen een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met de artikelen 10, derde lid, 6° en 7°, 11, tweede lid, 2°, en 12, tweede lid, 2°, van het decreet van 7 juli 2006.

3.4.1. In artikel 13, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 juli 2006 wordt bepaald dat de voordracht van de leden van de MORA, vermeld in de artikelen 10, derde lid, 2° tot 7°, 11, tweede lid, 1° en 2°, en 12, tweede lid, 1° en 2°, gebeurt door een dubbele voordracht van kandidaten.

In de artikelen 3, 4, 6 en 7 van het ontworpen besluit wordt hieromtrent niets gepreciseerd.

Hierover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het is niet specifiek vermeld in de artikelen 3, 6 en 10 van het ontwerp, maar zoals bepaald in het decreet, zullen de verenigingen en operatoren, vermeld in die artikelen, hun kandidaten moeten voordragen via een dubbele voordracht.

Wat betreft artikel 4, zoals bepaald in artikel 10, derde lid, 7° worden deze vertegenwoordigers bepaald na openbare oproep tot kandidaatstelling en niet op basis van een dubbele voordracht.”

3.4.2. Gelet op wat voorafgaat, kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Wat artikel 4 van het ontworpen besluit betreft, moet evenwel worden opgemerkt dat er een tegenspraak lijkt te bestaan tussen artikel 13, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 juli 2006, dat ook voor de in artikel 10, derde lid, 7°, van hetzelfde decreet vermelde vertegenwoordigers van een organisatie met uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie een dubbele voordracht vereist, en artikel 13, § 3, van hetzelfde decreet, dat voor dezelfde vertegenwoordigers voorziet in een openbare oproep van de leden. Deze inconsistentie moet zo snel mogelijk bij decreetswijziging worden rechtgezet.

3.5. Luidens artikel 4, zesde lid, van het ontworpen besluit kan de Vlaamse Regering uit de kandidaturen een reservelijst met maximaal twee leden opstellen.

In artikel 13, § 4, van het decreet van 7 juli 2006 wordt evenwel bepaald dat de Vlaamse Regering voor alle leden vermeld in paragraaf 1 van die bepaling een plaatsvervanger benoemt.

Gevraagd of artikel 4, zesde lid, van het ontworpen besluit hiermee wel bestaanbaar is, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Gezien de mogelijkheid van een hoge frequentie van personeelsverschuivingen binnen de organisaties met uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie, werd omwille van praktische redenen gekozen voor een reservelijst.

Deze reservelijst heeft dezelfde finaliteit als het systeem van plaatsvervangers en garandeert de continuïteit van een vertegenwoordiging uit organisaties met een uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie.”

Met deze verantwoording kan worden ingestemd.

3.6. Luidens artikel 13, § 2, van het decreet van 7 juli 2006 bepaalt de Vlaamse Regering de procedure voor het verkrijgen van een evenwichtige en representatieve samenstelling van de vertegenwoordigers, vermeld in de artikelen 10, derde lid, 6°, 11, tweede lid, 2°, en 12, tweede lid, 2°, van hetzelfde decreet.

In artikel 14, derde lid, van het ontworpen besluit wordt hieromtrent bepaald dat de MORA of, na de oprichting ervan, de Algemene Mobiliteitsraad samen met de overdracht elementen *kan* aanreiken om te komen tot een evenwichtige en representatieve samenstelling van de vertegenwoordigers, vermeld in de artikelen 6, zevende lid, en 10, zevende lid, van het te nemen besluit.

Vermits het in die bepaling enkel om een mogelijkheid gaat en niet om een verplichting, en die mogelijkheid bovendien geen betrekking heeft op de vertegenwoordigers vermeld in artikel 10, derde lid, 6°, van het decreet van 7 juli 2006, wordt op onvolkomen wijze uitvoering gegeven aan het voormelde artikel 13, § 2, van hetzelfde decreet.

De gemachtigde erkende dat en stelde het volgende voor:

“Deze [bepaling] zal aangepast worden opdat de Algemene Mobiliteitsraad/MORA effectief elementen moet aanreiken om te komen tot een evenwichtige en representatieve samenstelling van de vertegenwoordigers, waarbij ook verwezen zal worden naar artikel 3, vijfde lid van het ontwerp BVR.”

Hiermee kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef van het ontworpen besluit dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor over de rechtsgrond ervan wordt opgemerkt. Zo moet voor het eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet ook worden verwezen naar de artikelen 10, derde lid 6° en 7°, 11, tweede lid, 2°, 12, tweede lid, 2°, en 15, § 1, vierde lid, van het decreet van 7 juli 2006 en kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 13, §§ 1, tweede lid, 2 en 3, van hetzelfde decreet. In het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, kan de verwijzing naar artikel III.58 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, dat geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, worden weggelaten.

Artikel 1

5. In artikel 1, 3°, van het ontwerp kunnen de woorden “houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen” worden geschrapt gelet op de definitie van de zinsnede “decreet van 7 juli 2006” in artikel 1, 1°, van het ontwerp.

Artikel 6

6.1. Naar luid van artikel 6, eerste lid, lanceert de minister een oproep tot bekendmaking van de kandidaten namens de middenveldverenigingen en operatoren van goederenvervoer die onafhankelijk van de Vlaamse overheid actief zijn in het domein van de havens, luchthavens, goederenmobiliteit of logistiek en in de aangelegenheden waarop het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken betrekking heeft.

Vervolgens wordt enkel in het derde lid van die bepaling, dat betrekking heeft op de operatoren van goederenvervoer, herhaald dat ze onafhankelijk van de Vlaamse overheid actief moeten zijn in Vlaanderen. Een dergelijke precisering komt niet voor in het tweede lid van die bepaling, dat betrekking heeft op de middenveldverenigingen.

6.2. Uit artikel 11, tweede lid, 2°, van het decreet van 7 juli 2006 vloeit evenwel voort dat zowel de middenveldverenigingen als de operatoren van goederenvervoer “onafhankelijk van de Vlaamse overheid actief [moeten] zijn in het domein van de havens, luchthavens, goederenmobiliteit of logistiek en in de aangelegenheden waarop het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken betrekking heeft”.

Hierop gewezen stelde de gemachtigde voor om ook in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp te preciseren dat de middenveldverenigingen onafhankelijk van de Vlaamse overheid moeten zijn.

6.3. Vermits evenwel de vereiste dat de middenveldverenigingen en de operatoren van goederenvervoer onafhankelijk van de Vlaamse overheid actief moeten zijn in het domein van de havens, luchthavens, goederenmobiliteit of logistiek en in de aangelegenheden waarop het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken betrekking heeft, reeds voorkomt in het voormelde artikel 11, tweede lid, 2°, van het decreet van 7 juli 2006, dient die vereiste niet te worden herhaald in artikel 6 van het ontwerp.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient immers te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

6.4. Bijgevolg moet die vereiste worden weggelaten in artikel 6, eerste en derde lid, van het ontwerp.

6.5 De opmerkingen 6.1 tot 6.4 gelden eveneens voor artikel 10, eerste tot derde lid, van het ontwerp.

Artikel 15

7.1. In artikel 15, eerste lid, van het ontwerp kan beter worden verwezen naar de voorzitter van de Algemene Mobiliteitsraad, vermeld in “artikel 10, vierde lid”, van het decreet van 7 juli 2006.

7.2. In artikel 15, tweede lid, van het ontwerp moeten de woorden “permanente werkcommissies” worden vervangen door de zinsnede “de commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale knooppunten en de Commissie Personenmobiliteit”.

7.3. Er moet worden verduidelijkt of het aanvullend representatiebudget waarin artikel 15, vijfde lid, van het ontwerp voorziet een forfaitaire representatievergoeding uitmaakt, dan wel een budget waarvan het gebruik moet worden verantwoord (zie opmerking 3.2.2).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE