

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.541/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 december 2002 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen", heeft op 22 april 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt diverse wijzigingen aan te brengen in het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Die wijzigingen hebben inzonderheid betrekking op de basismobiliteit (artikel 2 van het ontwerp) en op het netmanagement (artikel 3), op de mogelijkheid om vergunningen in te trekken en om een verbod op te leggen voor bepaalde vormen van vervoer (artikelen 4 tot 9), op de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder (artikelen 10 tot 14), en op de ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van het decreet (artikelen 15 tot 20).

Met die wijzigingen hebben de stellers van het ontwerp in essentie de bedoeling te voorzien, eensdeels, in een voldoende en meer nauwkeurige rechtsgrond voor twee reeds genomen besluiten van de Vlaamse regering, met name het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2002 betreffende het geregeld vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het vervoer voor eigen rekening en het ongeregeld vervoer, en het besluit van de Vlaamse regering van 29 november 2002 betreffende de Basismobiliteit in het Vlaamse Gewest ⁽¹⁾, en anderdeels, in een rechtsgrond voor een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder ⁽²⁾.

VORMVEREISTEN

2. Over het voor advies voorgelegde ontwerp moeten de adviezen van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) en van de Milieu- en Natuurraad worden ingewonnen. Dat blijkt nog niet te zijn gebeurd.

⁽¹⁾ In zijn adviezen 33.202/3 van 4 juni 2002 en 33.736/3 van 12 november 2002 over de ontwerpen die de voornoemde besluiten zijn geworden, heeft de Raad van State verscheidene opmerkingen gemaakt i.v.m. de rechtsgrond van sommige van de ontworpen bepalingen.

⁽²⁾ Ontwerp waarover de Raad van State heden advies 34.590/3 geeft.

Het voorliggende advies wordt dan ook slechts gegeven onder het dubbele voorbehoud dat aan deze nog niet vervulde vormvereisten wordt voldaan en dat, mocht de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge hiervan nog wijzigingen ondergaan, de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Doorheen het ontwerp worden met verschillende artikelen wijzigingen aangebracht in eenzelfde artikel van het voornoemde decreet van 20 april 2001. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moeten die wijzigingen telkens het voorwerp uitmaken van één artikel van het ontwerp. Zulks betekent dat de artikelen 4 en 5, 6 en 7, 8 en 9, 11 tot 14, en 15 tot 19 telkens moeten worden omgevormd tot één enkel artikel. De indeling van het ontwerp in hoofdstukken kan dan ook meteen worden weggelaten.

4. Volgens artikel 79 van het decreet van 20 april 2001 bepaalt de Vlaamse regering de datum van inwerkingtreding van de bepalingen ervan, met uitzondering van artikel 78.

Een aantal van de artikelen die bij het ontworpen decreet worden gewijzigd, zijn op heden nog niet in werking gesteld. Dit is het geval met de artikelen 26 en 42, te wijzigen bij de artikelen 10 tot 14 van het ontwerp, en met de artikelen 71 tot 73, op te heffen bij artikel 22 van het ontwerp.

Wat de artikelen 26 en 42 van het decreet betreft, blijkt de inwerkingtreding ervan te worden geregeld in het reeds genoemde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder. De ontworpen wijzigingen van die artikelen zouden best in werking treden op het ogenblik dat ook de oorspronkelijke bepalingen in werking treden. Daartoe kan het nuttig zijn om aan de Vlaamse regering de bevoegdheid te verlenen om de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van het voorliggende ontwerp te regelen. Zulke machtiging is vervat in artikel 23 van het ontwerp.

.../...

Wat de artikelen 71 en 72 van het decreet betreft, kan uit de memorie van toelichting worden afgeleid dat het niet de bedoeling is de oorspronkelijke bepalingen ervan in werking te stellen. In die omstandigheden kunnen die artikelen beter worden "ingetrokken" (en dus niet "opgeheven").

Wat ten slotte artikel 73 van het decreet betreft, voorziet het genoemde ontwerp van besluit betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder ook in de inwerkingtreding van dat artikel. Volgens dat ontwerp zou echter ook o.m. artikel 22 van het thans voorliggende ontworpen decreet in werking treden. De inwerkingtreding en de opheffing van artikel 73 zouden bovendien op hetzelfde ogenblik gebeuren. Hierop gewezen, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de inwerkingstelling van artikel 73 op een vergissing berust. In die omstandigheden kan dat artikel beter eveneens worden "ingetrokken"; in het genoemde ontwerp van besluit moet de inwerkingstelling ervan dan weggelaten worden. Zoals hierna nog zal worden opgemerkt, zou er ook voor geopteerd kunnen worden om artikel 73 te vervangen (zie opmerking 8.2); in dat geval kan de inwerkingstelling van het (vervangen) artikel 73 in het genoemde ontwerp van besluit behouden blijven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

5. Luidens artikel 17, § 5, eerste lid, van het decreet van 20 april 2001 kan de Vlaamse regering de vergunning voor grensoverschrijdend geregeld vervoer intrekken voor een termijn van maximum drie maanden (hetgeen neerkomt op een schorsing gedurende die termijn), indien de vergunninghouder de bepalingen van het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleeft.

Artikel 4 van het ontwerp beoogt in die decreetsbepaling de woorden "voor een termijn van maximum drie maanden" te schrappen. Hierdoor zullen voortaan de bedoelde vergunningen alleen nog maar definitief kunnen worden ingetrokken. De vraag rijst of het niet nuttig kan zijn om te voorzien in een mogelijkheid tot "schorsing" van de vergunning, gedurende een bepaalde termijn.

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 6 en 8 van het ontwerp (ontworpen artikelen 19, § 5, eerste lid, en 23, § 2, eerste lid).

Artikel 5

6. Luidens het ontworpen artikel 17, § 5, derde lid, bepaalt de Vlaamse regering onder welke voorwaarden een verbod kan worden opgelegd om op het Vlaamse grondgebied grensoverschrijdend vervoer te verrichten ⁽³⁾.

De ontworpen bepaling zou tot gevolg hebben dat de Vlaamse regering over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te bepalen wanneer het aan een persoon verboden is om een bepaald type van vervoer te verrichten. Uit artikel 17, § 5, eerste lid, van het decreet blijkt dat voor de intrekking van een afgegeven vergunning daarentegen de decreetgever zelf heeft bepaald onder welke voorwaarden de intrekking mogelijk is. Die regelingen zijn niet consistent. Het zou logisch zijn dat de decreetgever minstens de criteria aangeeft op grond waarvan de Vlaamse regering de voorwaarden voor het opleggen van een vervoerverbod kan vaststellen.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor de artikelen 7 en 9 van het ontwerp (ontworpen artikelen 19, § 5, derde lid, en 23, § 2, derde lid).

Artikel 17

7. Luidens het ontworpen artikel 64, § 2, 3°, kunnen de met het toezicht belaste ambtenaren het voertuig waarmee een overtreding werd gepleegd, op kosten en risico van de eigenaar in beslag nemen.

⁽³⁾ Artikel 7 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2002 - welke bepaling precies rechtsgrond beoogt te vinden in het ontworpen artikel 17, § 5, derde lid - bepaalt dat de bevoegde administratie de vergunninghouder verbiedt om op het Vlaamse grondgebied grensoverschrijdend vervoer te doen indien hij herhaaldelijk ernstige inbreuken heeft gemaakt op de reglementering inzake de verkeersveiligheid, onder andere ten aanzien van de normen voor de voertuigen en de rij- en rusttijden van de bestuurders.

Het is allicht de bedoeling dat de inbeslagname een bewarend karakter heeft ⁽⁴⁾. Dit neemt niet weg dat de maatregel voor de betrokkene zeer ingrijpend kan zijn : het voertuig is voor hem immers een middel om een inkomen te verwerven. In het licht van de vereisten inzake de bescherming van het eigendomsrecht (zie o.m. artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens), dient de bedoelde inmenging in het eigendomsrecht met de nodige waarborgen te worden omgeven. Het ontwerp zou aldus nader moeten bepalen in welke omstandigheden tot een inbeslagname kan worden overgegaan; het zou ook in de mogelijkheid van uitoefening van het recht van verdediging moeten voorzien, en tevens de maximumduur van de inbeslagname als bewarende maatregel moeten vaststellen.

Artikel 22

8.1. Artikel 22 van het ontwerp voorziet in de opheffing van de artikelen 71 tot 73 van het decreet van 20 april 2001.

Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, zou het beter zijn om te bepalen dat de genoemde artikelen worden ingetrokken (zie opmerking 4).

Voorts zou artikel 22 volgens de regels van de wetgevingstechniek verplaatst moeten worden tot juist na artikel 20. Alle artikelen die hetzelfde decreet wijzigen, horen immers bij elkaar.

8.2. De intrekking van artikel 73 zou tot gevolg hebben dat er, m.b.t. de houders van een vergunning voor een taxidienst, afgegeven met toepassing van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, geen overgangsregeling meer zou zijn.

Om te vermijden dat de houders van de ene op de andere dag in een rechtsvacuüm terechtkomen, bepaalt artikel 89 van het genoemde ontwerp van besluit betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder dat het ontworpen besluit - met inbegrip van de bepaling die de inwerkingtreding regelt van de betrokken bepalingen van het decreet van 20 april 2001 -

⁽⁴⁾ De aard van de maatregel zou overigens in de tekst van het ontwerp gepreciseerd kunnen worden.

pas negen maand na de bekendmaking ervan in werking treedt. Die regeling lijkt te volstaan, vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de rechten van de betrokken vergunninghouders.

De stellers van het bedoelde ontwerp van besluit gaan ervan uit dat de vergunningen verleend met toepassing van de wet van 27 december 1974 ook na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit geldig blijven. Het is vanuit dit uitgangspunt dat artikel 80 van dat ontwerp begrepen moet worden : naar luid van die bepaling verliezen de bedoelde vergunningen in elk geval hun geldigheid (pas) vijf jaar na de bekendmaking van het besluit.

De wettigheid van die laatste regeling zou het voorwerp van betwisting kunnen zijn. Om elke twijfel weg te nemen, zou een dergelijke regeling best in het ontworpen decreet worden opgenomen. Indien deze suggestie gevolgd wordt, dient artikel 73 niet opgeheven of ingetrokken, maar vervangen te worden.

9. Welke werkwijze ook gevolgd wordt i.v.m. artikel 73 van het decreet van 20 april 2001, de opheffing, de intrekking of de vervanging van die bepaling moet ertoe leiden dat artikel 75 van het decreet, waarin tweemaal verwezen wordt naar artikel 73, aangepast moet worden.

Artikel 23

10. Volgens artikel 23 treedt het ontworpen decreet in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 10 tot 22, waarvoor de Vlaamse regering de datum van inwerkingtreding bepaalt.

De artikelen 15 tot 20 van het ontwerp beogen de wijziging van decreetsbepalingen die op dit ogenblik reeds in werking zijn gesteld. Er lijkt dan ook geen reden te zijn om voor de artikelen 15 tot 20 in een uitgestelde inwerkingtreding te voorzien.

Artikel 21 beoogt de opheffing van artikel 11 van de wet van 27 december 1974. De regeling vervat in de genoemde wetsbepaling wordt bij artikel 10 van het ontworpen decreet ingevoegd in artikel 26, § 4, van het decreet van 20 april 2001. De inwerkingtreding van de artikelen 10 en 21 van het ontworpen decreet zal dan ook op hetzelfde ogenblik moeten plaatsvinden.

Ten slotte voorziet artikel 22 in de opheffing van de artikelen 71 tot 73 van het decreet van 20 april 2001. Indien wordt ingegaan op de suggestie om te voorzien in de intrekking van de artikelen 71 en 72 (opmerking 4), hoeft voor artikel 22 van het ontwerp, in zoverre het verwijst naar de artikelen 71 en 72, geen uitgestelde inwerkingtreding bepaald te worden. Indien artikel 73 eveneens ingetrokken wordt, geldt het voorgaande uiteraard ook voor artikel 22, in zoverre het naar artikel 73 verwijst. Indien artikel 73 evenwel vervangen zou worden (zie opmerking 8.2), zou de inwerkingstelling van het vervangende artikel best afgestemd worden op de inwerkingstelling van de artikelen 10 tot 14 van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER