

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.764/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 maart 2004 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM", heeft op 30 maart 2004 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, 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 ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering beoogt een globale regeling van de voorwaarden waaraan de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (hierna: VVM), de privé-exploitanten, de gemeenten, de wegbeheerders, de reizigers en de andere weggebruikers moeten voldoen bij de organisatie van geregeld vervoer.

Benevens het vaststellen van een aantal definities (hoofdstuk I) en het omschrijven van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling (hoofdstuk II), regelt het ontwerp daartoe inzonderheid het volgende:

- in hoofdstuk III worden de exploitatievoorwaarden geregeld. Die voorwaarden hebben inzonderheid betrekking op een aantal algemene verplichtingen (artikelen 3 tot 12), de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur (artikelen 13 tot 19), de reizigersinfrastructuur (artikelen 20 tot 27), de informatieverlening (artikelen 28 tot 33), de reserveringscentrale voor vraagafhankelijk geregeld vervoer (artikelen 34 tot 36), de voertuigen van de VVM (artikelen 37 tot 53), de openbaarvervoerauto's (artikelen 54 en 55), de verplichtingen voor het personeel (artikelen 56 tot 63) en de verplichtingen voor reizigers en derden (artikelen 64 tot 69);

.../...

- hoofdstuk IV van het ontwerp heeft betrekking op de tarieven. Het bevat, aldus de nota aan de Vlaamse regering, "de uitwerking van de tariefstructuur en de vervoerbewijzen waardoor het kader voor de aanpassing van de tarieven wordt vastgelegd" (artikelen 70 tot 83);
- hoofdstuk V van het ontwerp regelt het toezicht. Er wordt bepaald wie belast is met het toezicht op de bepalingen van het ontworpen besluit (artikel 84), hoe de toezichts- en administratiekosten worden vastgesteld (artikel 85) en in welke gevallen en op welke wijze een administratieve geldboete kan worden opgelegd (artikel 86);
- de hoofdstukken VI en VII bevatten respectievelijk een wijzigingsbepaling (artikel 87) en een aantal opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 88 tot 98).

RECHTSGROND

3. De meeste bepalingen van de hoofdstukken I tot III en V tot VII van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 15 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Die decreetsbepaling luidt als volgt:

"Onverminderd artikel 25 van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij ⁽¹⁾, bepaalt de Vlaamse regering de voorwaarden voor het exploiteren van geregeld vervoer."

3.1. De vraag rijst of die vaststelling ook geldt voor de bepalingen van hoofdstuk III, die betrekking hebben op het algemeen rookverbod (artikel 12) en op de andere aan de reizigers en derden opgelegde verplichtingen (artikelen 64 tot 69), en voor

⁽¹⁾ Artikel 25 van het decreet van 31 juli 1990 heeft betrekking op de tussen de VVM en de Vlaamse regering te sluiten beheersovereenkomst.

de bepalingen van hoofdstuk V i.v.m. het toezicht op de naleving van de genoemde verplichtingen (artikelen 84 tot 87) ⁽²⁾.

De tekst zelf van het voornoemde artikel 15 wekt de indruk dat de Vlaamse regering slechts gemachtigd is om de exploitatievoorwaarden vast te stellen, d.w.z. voorwaarden die gelden voor de exploitant.

De decreetgever blijkt er echter van uit te gaan dat het voornoemde artikel 15 het ook mogelijk maakt om politiemaatregelen t.a.v. de reizigers en derden te nemen. Dit blijkt met name uit de invoeging van artikel 66*bis* in het decreet van 20 april 2001, bij het wijzigend decreet van 13 februari 2004.

Luidens dat artikel 66*bis* "(leggen) de personeelsleden, aangewezen door de Vlaamse regering, een administratieve geldboete (op) in geval van overtreding van artikel 15 of de uitvoeringsbesluiten ervan". Deze bepaling beoogt klaarblijkelijk de mogelijkheid te bieden om een administratieve geldboete op te leggen "(aan) een zwartrijder, (...) iemand die de bus bevuilt, iemand die de dienst belemmert ..." ⁽³⁾. Artikel 66*bis* zou zinledig zijn indien artikel 15 geen machtiging zou inhouden om ook politiemaatregelen t.a.v. reizigers en derden te nemen.

3.2. Sommige bepalingen van de voornoemde hoofdstukken van het ontwerp vinden een specifieke rechtsgrond in andere bepalingen van het voornoemde decreet van 20 april 2001.

Dat is het geval voor de ontworpen bepalingen die verplichtingen opleggen aan de gemeenten en de wegbeheerders. Deze bepalingen vinden rechtsgrond in de artikelen 6, §§ 5 en 6, 16, 18, 18*bis* en 18*ter* van het decreet van 20 april 2001.

3.3. Artikel 84 van het ontwerp is niet helemaal in overeenstemming met het voornoemde decreet van 20 april 2001.

⁽²⁾ Zie evenwel, wat artikel 84 van het ontwerp betreft, opmerking 3.3, hierna.

⁽³⁾ Zie de toelichting bij het voorstel van decreet, Parl. St., Vl. Parl., 2003-04, nr. 1969/1, p. 7.

Dit artikel regelt de uitoefening van het toezicht op de bepalingen van het ontworpen besluit door "de personeelsleden van de VVM die daartoe gemachtigd zijn door de minister".

Die bepaling strookt niet met artikel 64, § 1, van het voornoemde decreet, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de hoedanigheid van agent of officier van de gerechtelijke politie toekent aan de beëdigde ambtenaren en beambten "van het Gewest" die toezicht houden op de uitvoering van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. De personeelsleden van de VVM zijn immers geen personeelsleden van het Vlaamse Gewest.

Artikel 84 van het ontwerp dient op dit punt dan ook te worden herwerkt, bijvoorbeeld door in paragraaf 1, eerste lid, de woorden "van de VVM" weg te laten.

4. Hoofdstuk IV (artikelen 70 tot 83) van het ontwerp heeft betrekking op de tarieven. Het bevat, aldus de nota aan de Vlaamse regering, "de uitwerking van de tariefstructuur en de vervoerbewijzen waardoor het kader voor de aanpassing van de tarieven wordt vastgelegd".

Er wordt o.m. bepaald dat de tarieven op voorstel van de raad van bestuur van de VVM ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd (artikel 70), dat de VVM maximum één algemene tariefwijziging per begrotingsjaar mag doorvoeren en dat de minister deze verhoging onder welbepaalde voorwaarden zal goedkeuren (artikel 71), dat de VVM bepaalde soorten vervoerbewijzen verschaft "overeenkomstig de door de minister nader te bepalen beginselen" (artikelen 72 en 73), dat de minister Vlaanderen in tariefzones kan indelen (artikel 74), en dat de minister de categorieën bepaalt van reizigers die recht hebben op gratis vervoer en op tariefvermindering (artikelen 75 en 76).

Wat de tarieven betreft, bepalen de artikelen 25 en 26 van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij wat volgt:

"Art. 25. De Maatschappij sluit met de Vlaamse regering een beheers-overeenkomst. De beheersovereenkomst bestaat uit een algemeen gedeelte en een uitsplitsing naar de exploitatie-entiteiten. De beheersovereenkomst omvat onder meer:

(...)

2° de structuur van de tarieven;

(...).

Art. 26. De maximumtarieven, die betrekking hebben op het geregeld vervoer, worden door de raad van bestuur ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering.

(...)."

Uit deze bepalingen volgt dat de bevoegdheid van de Vlaamse regering betreffende de VVM-tarieven voor geregeld vervoer beperkt is tot het goedkeuren van de maximumtarieven en tot het onderhandelen van de tariefstructuur met het oog op het sluiten van een beheersovereenkomst met de VVM. Voor het overige bepaalt de VVM autonoom haar tarieven voor geregeld vervoer, en kan de Vlaamse regering geen nadere regelgeving uitvaardigen.

De maatregelen vervat in hoofdstuk IV van het ontwerp overschrijden dan ook de grenzen die de decreetgever heeft willen stellen aan het optreden van de Vlaamse regering op het vlak van de tarieven ⁽⁴⁾.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp bevat verscheidene bepalingen i.v.m. de informatieverlening en de halte-infrastructuur, terwijl deze aangelegenheden reeds geregeld worden in het besluit van de Vlaamse regering van 29 november 2002 betreffende de Basismobiliteit in het Vlaamse Gewest.

Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband op het volgende gewezen worden:

- het voornoemde besluit van 29 november 2002 bepaalt dat de dienstregelingboekjes aan het publiek in de verkooppunten van de VVM verkocht worden (artikel 12, § 4), terwijl in het ontwerp wordt bepaald dat de reiziger het dienstregelingboekje op het voertuig moet kunnen raadplegen (artikel 31);

⁽⁴⁾ Gelet op die conclusie, onthoudt de Raad van State zich van het maken van verdere opmerkingen bij dit hoofdstuk.

- volgens hetzelfde besluit moet aan elke halte minstens de meest recente dienstregeling worden geafficheerd (artikel 15, tweede lid), terwijl dit in het ontwerp wordt herhaald, zij het onder toevoeging van de minimale letterhoogte en de inhoud van deze informatie (artikel 29);
- in hetzelfde besluit wordt bepaald dat aan de belangrijkste hoofdhalt in de stedelijke gebieden minstens een aankondigingsbord met de vertrektijden wordt aangebracht (artikel 16, § 5) en dat er aan de belangrijkste hoofdhalt in de grootstedelijke gebieden minstens een elektronisch aankondigingsbord met de vertrektijden wordt aangebracht (artikel 16, § 6, derde lid), terwijl in het ontwerp wordt verduidelijkt dat in de stedelijke gebieden aan de belangrijkste hoofdhalt een elektronisch aankondigingsbord wordt geplaatst en dat de elektronische aankondigingsborden aan de belangrijkste hoofdhalt in de grootstedelijke gebieden en de stedelijke gebieden minstens het theoretisch vertrek uur, het perron en de eventuele vertering moeten aangeven (artikel 32).

Met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving moet afgeraden worden om eenzelfde aangelegenheid in twee afzonderlijke normatieve teksten te regelen.

6. De data van inwerkingtreding van de bepalingen van het ontwerp worden nu eens in de desbetreffende artikelen zelf bepaald (zie o.m. de artikelen 3, derde lid, 21, 24, § 1, tweede lid, 25, 41 en 43 van het ontwerp), en dan weer in afzonderlijke bepalingen in fine van het ontwerp gegroepeerd (zie de artikelen 91 tot 98).

Het verdient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanbeveling om de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen in één enkel artikel achteraan in het ontwerp te regelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Gelet op opmerking 4 dient in het eerste lid van de aanhef inzonderheid verwezen te worden naar de artikelen 25, 2°, en 26 van het voornoemde decreet van 31 juli 1990.

8. Gelet op opmerking 3 dient in het tweede lid van de aanhef geschreven te worden: "..., inzonderheid op de artikelen 6, §§ 5 en 6, en 16, gewijzigd bij het decreet van 13 februari 2004, op de artikelen 15 en 18, en op de artikelen 18*bis*, 18*ter* en 66*bis*, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004;".

9. Het derde lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op het besluit van de Regent van 20 september 1947 houdende algemeen reglement betreffende het geregeld vervoer, het geregeld tijdelijk vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer en het ongeregeld vervoer, gewijzigd bij de wet van 21 maart 1991 en de koninklijke besluiten van 25 maart 1986, 22 september 1988, 21 februari 1991, 20 juli 2000, 20 juni 2002 en 10 december 2003;".

10. Het vierde lid van de aanhef kan worden weggelaten, vermits het bedoelde reglement eenvoudig een bijlage is bij het voornoemde besluit van de Regent van 20 september 1947.

11. Het zesde lid van de aanhef dient te worden weggelaten. Het koninklijk besluit van 2 augustus 1977 wordt immers niet gewijzigd of opgeheven door het ontworpen besluit.

12. In het laatste lid van de aanhef kan het nummer (36.764/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 2

13. Luidens dit artikel is het ontworpen besluit van toepassing op het geregeld vervoer dat door de VVM wordt georganiseerd.

Volgens de toelichting bij dit artikel in de nota aan de Vlaamse regering vallen o.m. de lijnen van de VVM buiten het Vlaamse Gewest niet onder het toepassingsgebied van het besluit.

Het verdient aanbeveling zulks in de tekst van artikel 2 te bepalen.

Artikel 3

14. In het tweede lid van dit artikel schrijve men "gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden" in plaats van "gelijkluidende arbeidsvoorwaarden".

Artikel 9

15. In het tweede lid van dit artikel kan de eerste volzin worden geschrapt, omdat hij dubbel gebruik vormt met hetgeen reeds is bepaald in de definitie vervat in artikel 1, 10°, van het ontwerp.

Artikel 33

16. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat in de stedelijke gebieden het verkoop- en informatiepunt van de VVM aan de belangrijkste hoofdhalt tijdens de week gedurende minimaal vier uur per dag is geopend, alsook gedurende minimaal vier uur van zaterdag tot zondag.

.../...

De Raad van State vraagt zich in verband met de ontworpen bepaling af of ook niet in een regeling moet worden voorzien voor de feestdagen.

Artikel 43

17. Dit artikel bepaalt dat de bestekken voor de aankoop van voertuigen, die gepubliceerd worden na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, de verplichting moeten bevatten om de voertuigen, met uitzondering van die bedoeld in artikel 45, uit te rusten met een lage vloer om het in- en uitstappen te vergemakkelijken.

In de toelichting bij dit artikel in de nota aan de Vlaamse regering wordt verwezen naar de definitie van "lage vloer" zoals die op Europees niveau is bepaald.

Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om in dit verband de desbetreffende Europese norm op te leggen, dan dient in artikel 43 van het ontwerp uitdrukkelijk naar die norm te worden verwezen.

Artikel 57

18. Men schrappe de woorden "de vormvereisten van".

Artikelen 88 en 89

19. Artikel 88, 1°, beoogt - voor wat het geregeld vervoer, het geregeld tijdelijk vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer betreft - de opheffing van het besluit van de Regent van 20 september 1947 houdende algemeen reglement betreffende het geregeld vervoer, het geregeld tijdelijk vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer en het ongeregeld vervoer.

Artikel 89 strekt ertoe - voor wat het geregeld vervoer, het geregeld tijdelijk vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer betreft - een aantal artikelen op te heffen van het als bijlage bij het voornoemde besluit van de Regent

.../...

gevoegde reglement tot vaststelling van de algemene voorwaarden betreffende het geregeld vervoer, het geregeld tijdelijk vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer en het ongeregeld vervoer.

19.1. Aangezien de bijlage bij het besluit van de Regent van 20 september 1947 een integraal onderdeel is van dat besluit, en aangezien het blijkbaar niet de bedoeling is om die bijlage in haar geheel op te heffen, ook niet wat het geregeld vervoer, het geregeld tijdelijk vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer betreft, kan artikel 88, 1°, niet behouden blijven. De bijlage moet immers gehecht blijven aan de tekst zelf van het besluit van de Regent (dat overigens slechts bestaat uit een bepaling die naar die bijlage verwijst).

19.2. Wat artikel 89 betreft, moet vastgesteld worden dat de draagwijdte van de opheffing ruimer is dan het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, zoals dit in artikel 2 van het ontwerp is omschreven.

De Raad van State vraagt zich af of de opheffingen bedoeld in artikel 89 niet beperkt moeten blijven tot "het geregeld vervoer dat door de VVM wordt georganiseerd".

Artikel 90

20. Artikel 90, 8°, beoogt de opheffing van o.m. de artikelen 33 tot 37 van het koninklijk besluit van 15 september 1976 houdende reglement op de politie van personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar.

De voornoemde artikelen bevatten verbodsbepalingen voor de reizigers en het publiek in het algemeen, en zijn dus in hun toepassingsgebied niet beperkt tot het door de VVM georganiseerd geregeld vervoer.

Ook hier vraagt de Raad van State zich af of de bedoelde opheffingen niet beperkt moeten worden tot "het geregeld vervoer dat door de VVM wordt georganiseerd".

Bovendien mag de opheffing geen betrekking hebben op het gewestgrensoverschrijdend vervoer. Zolang de gewesten daarover geen samenwerkingsakkoord hebben gesloten (zie artikel 92*bis*, § 2, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), blijven de desbetreffende bepalingen immers van kracht (artikel 94, § 2, van de bijzondere wet). Een gewest kan die bepalingen, in zoverre ze betrekking hebben op het gewestgrensoverschrijdend vervoer, m.a.w. niet eenzijdig wijzigen of opheffen.

Artikel 92

21. Luidens dit artikel blijven de overeenkomsten bedoeld in artikel 27, § 2, vijfde lid, van het ontwerp, maximaal tien jaar geldig vanaf de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

De bedoelde overeenkomsten zijn overeenkomsten gesloten tussen de VVM en een gemeente over de oprichting en het onderhoud van schuilhuisjes.

Artikel 92 is in tegenspraak met artikel 96, tweede lid, van het ontwerp. Luidens die laatste bepaling treedt het voornoemde artikel 27 in een gemeente in werking de dag die volgt op het beëindigen van een lopende overeenkomst met een gemeente betreffende de oprichting en het onderhoud van schuilhuisjes.

Wat de rechtsgrond van artikel 92 betreft, moet bovendien worden vastgesteld dat de Vlaamse regering niet bevoegd is om de duur van de tussen de VVM en de gemeenten gesloten overeenkomsten te wijzigen, en aldus af te wijken van de regel vervat in artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek. Alleen de decreetgever zou zulks kunnen.

Artikel 92 dient dus uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT