

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.254/3
VAN 1 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 mei 2010 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 juni 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder", 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 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder. Artikel 1 ervan strekt tot wijziging van twee in dat besluit voorkomende definities en tot toevoeging erin van een nieuwe definitie. De artikelen 2 tot 16 van het ontwerp hebben betrekking op de taxidiensten. De artikelen 17 tot 20 van het ontwerp hebben betrekking op de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder. Voorts worden de bijlagen bij het genoemde besluit vervangen (artikelen 21 tot 33) en bevat het ontwerp een overgangsbepaling (artikel 34), een bepaling betreffende de inwerkingtreding (artikel 35) en de uitvoeringsbepaling (artikel 36).

Het ontworpen besluit houdt onder meer het volgende in:

- aanpassingen gelet op wijzigingen aan het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg bij het decreet van 8 mei 2009;
- wijzigingen aan de bepalingen betreffende het gebruik van de taxameter;
- de invoering van de mogelijkheid voor de taxi-exploitant om commerciële kortingen toe te staan;
- de verplichting tot de uitrusting van de voertuigen met een speciale nummerplaat zoals bepaald in artikel 4, § 5, van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen;
- de intrekking van artikel 49*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003.

.../...

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 juli 2010, met uitzondering van de artikelen 6 en 20 ervan, die in werking treden op 1 juli 2011.

3.1.1. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op de taxidiensten, vindt het in de eerste plaats rechtsgrond in de artikelen 26, § 1, en 27 van het decreet van 20 april 2001, op grond waarvan de Vlaamse Regering de grenzen bepaalt waaronder de gemeenteraad de voorwaarden voor de exploitatie van een taxidienst kan vastleggen en de "modaliteiten" kan bepalen waarbinnen het college van burgemeester en schepenen vergunningen voor het exploiteren van een taxidienst kan toekennen. Voor zover het ontworpen besluit louter terminologische aanpassingen aan de bepalingen bevat betreffende de intrekking van de vergunning voor het exploiteren van een taxidienst en de beroepsprocedure bij die intrekking (zie artikel 5), kan het worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met de artikelen 32 en 37, § 2, van het decreet van 20 april 2001 ¹.

⁽¹⁾ Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het bij artikel 5 van het ontwerp te wijzigen artikel 11 slechts een parafrasering is van artikel 37, § 2, van het decreet van 20 april 2001. In dat verband moet worden opgemerkt dat het overnemen of het parafraseren in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient 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, kan ze aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen of kan het procédé, zoals te dezen, aanleiding geven tot rechtsonzekerheid wanneer een wijziging van de hogere regeling intussen in werking is getreden, maar de lagere regelgeving nog niet is aangepast.

Het overnemen van decretale bepalingen in een uitvoeringsbesluit kan alleen maar worden gebillijkt in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of een goed begrip van dat besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...").

.../...

3.1.2. Het staat niet aan de Vlaamse Regering om gevallen aan de in artikel 31, § 2, van het decreet van 20 april 2001 opgesomde gevallen van intrekking of schorsing² toe te voegen en evenmin om die gevallen te verenigen. Hoogstens zou kunnen worden aanvaard dat die gevallen worden geëxpliciteerd, maar dan zou duidelijk dienen te worden gemaakt dat de in artikel 10, §§ 1 en 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 vervatte opsomming slechts een exemplatief karakter heeft. Zo aan dit vereiste wordt voldaan, moet bovendien worden aangetoond dat de aan artikel 10, §§ 1 en 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 toe te voegen gevallen kunnen worden ingepast in de bij artikel 31, § 2, van het decreet van 20 april 2001 bedoelde gevallen.

Het is slechts voor zover aan de zo-even vermelde voorwaarden is voldaan, dat zou kunnen worden aangenomen dat artikel 4 van het ontwerp gesteund kan worden op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 32 van het decreet van 20 april 2001, *juncto* artikel 31, § 2, ervan. Omwille van de rechtszekerheid verdient het evenwel aanbeveling de intrekking en de schorsing van de vergunning voor het exploiteren van een taxidienst hetzij uitsluitend op decretaal niveau te regelen, hetzij de Vlaamse Regering bij decreet duidelijk en uitdrukkelijk te machtigen om bepaalde aspecten van de intrekking en de schorsing van die vergunning te regelen, binnen het door de decreetgever uitgetekende kader.

3.2. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder, dienen de relevante artikelen van het ontworpen besluit afzonderlijk te worden onderzocht.

3.2.1. Artikel 17 van het ontwerp strekt tot intrekking van artikel 49*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003. Er dient evenwel op te worden gewezen dat artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, waarbij artikel 49*bis* in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 werd ingevoegd, vernietigd werd bij arrest nr. 147.392 van 7 juli 2005 van de Raad van State, afdeling

(2) Krachtens artikel 32 van het decreet van 20 april 2001 zijn de in die bepaling opgesomde gevallen ook de gevallen waarin een intrekking of schorsing van de vergunning mogelijk is.

Bestuursrechtspraak ³. Ten gevolge van deze vernietiging moet artikel 49bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 geacht worden nooit te hebben bestaan, zodat de intrekking ervan doelloos is. Artikel 17 van het ontwerp dient derhalve te vervallen, zodat er ook geen aanleiding is tot een onderzoek naar de rechtsgrond ervan.

3.2.2. Artikel 18 van het ontwerp strekt ertoe een geval van schorsing of intrekking van de vergunning voor het exploiteren van een dienst voor het verhuren van voertuigen met bestuurder toe te voegen aan de reeds in artikel 53 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 opgesomde gevallen. In dat verband kan worden verwezen naar opmerking 3.1.2, die *mutatis mutandis* van toepassing is, met dien verstande dat te dezen moet worden verwezen naar de artikelen 46, § 2, en 47 van het decreet van 20 april 2001 en naar artikel 53, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003.

3.2.3. Artikel 19 van het ontwerp strekt tot het aanbrengen van louter terminologische aanpassingen in artikel 54 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003, waarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 50, § 2, van het decreet van 20 april 2001 ⁴.

3.2.4. Het ontworpen artikel 58, tweede lid (artikel 20 van het ontwerp) strekt ertoe de verplichting op te leggen om de erin bedoelde voertuigen uit te rusten met een speciale nummerplaat als vermeld in artikel 4, § 5, van het ministerieel besluit van 13 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen.

Het decreet van 20 april 2001 bevat geen uitdrukkelijke machtiging op grond waarvan de uitrusting met een bepaalde nummerplaat kan worden opgelegd.

(3) Het betreft een arrest gewezen op grond van artikel 17, § 4bis, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In arrest nr. 138.979 van 10 januari 2005 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 werd bevolen, werd geoordeeld dat het ingevoegde artikel 49bis rechtsgrond ontbeert (overweging 2.1.3).

(4) Zie evenwel voetnoot 1, die *mutatis mutandis* van toepassing is, met dien verstande dat moet worden verwezen naar artikel 50, § 2, van het decreet van 20 april 2001.

Evenmin ziet de Raad van State hoe artikel 20 van het ontwerp zou kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, nu er geen enkele bepaling uit het decreet van 20 april 2001 lijkt te zijn waaraan de genoemde verplichting kan worden verbonden. Artikel 20 van het ontwerp lijkt dan ook te moeten worden weggelaten.

3.3. Artikel 1, 2/, van het ontwerp, dat terminologische aanpassingen bevat in de definitie van een begrip dat verder in het ontworpen besluit niet meer wordt gebruikt ⁵, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 64 van het decreet van 20 april 2001. De bedoelde terminologische aanpassingen vloeien immers voort uit de wijziging van dat laatste artikel bij het decreet van 8 mei 2009.

3.4. De vervanging van de bijlagen bij het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de bepalingen uit het decreet van 20 april 2001 die rechtsgrond bieden voor de bepalingen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 waarin naar die bijlagen wordt verwezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

5. Het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient te worden gespecificeerd gelet op hetgeen omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit werd opgemerkt.

⁽⁵⁾ Het begrip komt slechts voor in bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 die niet worden gewijzigd.

6. In het huidige derde lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) dient enkel de akkoordbevinding van de Vlaamse minister van Begroting te worden vermeld ⁶.

7. Het huidige vierde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) redigere men als volgt:

"Gelet op advies 48.254/3 van de Raad van State, gegeven op 1 juni 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 2

8. In het ontworpen artikel 2, § 3 (artikel 2, 1/, van het ontwerp) dient er niet alleen rekening mee te worden gehouden dat de Vlaamse minister, bevoegd voor mobiliteit, maximumtarieven kan opleggen ⁷, maar ook met het gegeven dat de gemeenteraad op het vlak van de tarieven reglementair kan optreden, en de tarieven zelfs op een algemeen geldende manier kan vaststellen, in welk geval er geen plaats is voor een tariefvoorstel van de exploitant.

9. In het ontworpen artikel 2, § 5bis (artikel 2, 3/, van het ontwerp) schrijve men duidelijkshalve "alle gegevens die in de vergunningsaanvraag dienen te worden vermeld" in plaats van "alle gegevens, vermeld in de vergunningsaanvraag".

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 58, derde lid (artikel 20 van het ontwerp).

⁽⁶⁾ Volgens de omzendbrief VR/2009/4 (nr. 80, 4/) dient, wanneer de Inspectie van Financiën adviseert dat er een budgettaire weerslag is en bijgevolg het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, vereist is, in de aanhef enkel van dat akkoord gewag te worden gemaakt.

⁽⁷⁾ Het betreft hier een subdelegatie in het raam van de aan de Vlaamse Regering bij artikel 26, § 1, van het decreet van 20 april 2001 toegekende delegatie.

Artikel 4

10. In de aan artikel 10, § 1, 8/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 toe te voegen woorden (artikel 4, 1/, van het ontwerp) dient uiteraard "goedgekeurde" te worden geschreven in plaats van "goedkeurde".

Artikel 13

11. De in artikel 13, 3/, bedoelde toevoeging dient te worden aangebracht aan 7/ in plaats van aan 6/ van artikel 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003.

Slotopmerking

12. Bij het vermelden van de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen of bijlagen van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 wordt herhaaldelijk verwezen naar een besluit van de Vlaamse Regering van "18" mei 2004, waar het betrokken besluit de datum van 28 mei 2004 draagt. Die vergissing moet worden rechtgezet.

Bijlage

13. Bijlage III dient, zoals als de andere bijlagen, te worden genummerd met een Arabisch cijfer.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door Mevrouwen N. VAN LEUVEN en A. SOMERS, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS