

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.921/3
VAN 7 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 16 november 2010 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg voor het geregeld vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer", 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.

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. Zoals in artikel 1 van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt bepaald, voorziet het ontwerp in de omzetting van richtlijn 96/26/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers¹.

Het ontwerp voorziet ook in de uitvoering van verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen², voor wat betreft de communautaire vergunning voor grensoverschrijdend vervoer.

¹ Richtlijn 96/26/EG is gewijzigd bij richtlijn 98/76/EG van de Raad van 1 oktober 1998, bij richtlijn 2004/66/EG van de Raad van 26 april 2004 en bij richtlijn 2006/103/EG van de Raad van 20 november 2006. Richtlijn 96/26/EG wordt met ingang van 4 december 2011 vervangen bij verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad. Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering zullen artikel 24bis van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en het ontworpen besluit tegen 4 december 2011 moeten worden gewijzigd.

² Verordening (EEG) nr. 684/92 wordt met ingang van 4 december 2011 vervangen bij verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006. Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering blijft het systeem van de communautaire vergunning in het kader van de nieuwe verordening ongewijzigd.

3. Artikel 24*bis*, § 2, van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg (hierna: decreet personenvervoer) bepaalt dat de in het Vlaamse Gewest gevestigde ondernemingen die geregeld vervoer of bijzondere vormen van geregeld vervoer willen uitvoeren, moeten beschikken over een vergunning voor de toegang tot het beroep. Aan de Vlaamse Regering wordt opgedragen om hiervoor de nadere regels te bepalen. De voorwaarden om toegang te hebben tot het beroep moeten minstens betrekking hebben op betrouwbaarheid, financiële draagkracht en vakbekwaamheid.

Het ontwerp strekt tot de uitvoering van die bepalingen.

Hoofdstuk 1 bevat een aantal algemene bepalingen zoals de verwijzing naar richtlijn 96/26/EG, de definities en het toepassingsgebied. Volgens artikel 2 is het ontworpen besluit van toepassing op de exploitatie van het vervoer vermeld in het genoemde artikel 24*bis* van het decreet personenvervoer, met uitsluiting van het leerlingenvervoer en het vervoer voor eigen rekening³. In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat het leerlingenvervoer buiten het toepassingsgebied van het ontworpen besluit wordt gehouden omdat dit vervoer gebeurt tegen kostprijs en dus niet geacht wordt bezoldigd te zijn. Het vervoer voor eigen rekening wordt buiten het toepassingsgebied van het ontworpen besluit gehouden omdat dit soort vervoer niet geregeld wordt in het decreet personenvervoer.

In hoofdstuk 2 worden de voorwaarden inzake betrouwbaarheid bepaald. Achtereenvolgens worden het principe en het bewijs geregeld.

Hoofdstuk 3 bevat de voorwaarden inzake vakbekwaamheid. Ook hier wordt eerst het principe en daarna het bewijs geregeld. Wat het bewijs betreft, wordt de

³ Artikel 24*bis*, § 1, van het decreet personenvervoer bepaalt:

"Dit artikel is van toepassing op volgende vormen van vervoer als dat plaatsvindt met voertuigen die door hun bouwtype en uitrusting geschikt zijn voor het vervoer van meer dan negen personen, de bestuurder inbegrepen, en als het vervoer verricht wordt tegen betaling:

1° de exploitatie van het niet-grensoverschrijdende en het grensoverschrijdende geregeld vervoer;

2° de exploitatie van grensoverschrijdende en niet-grensoverschrijdende bijzondere vormen van geregeld vervoer, met uitzondering van het in artikel 2, eerste lid, 2°, a), vermelde vervoer dat wordt verricht door een privé-exploitant."

Deze laatste uitzondering is het vervoer van werknemers van en naar het werk (zie hierna).

Met geregeld vervoer wordt bedoeld:

"stads- of streekvervoer van personen met een bepaalde regelmaat en op een bepaald traject, waarbij op vooraf vastgestelde halteplaatsen reizigers mogen worden opgenomen of mogen worden afgezet en dit ongeacht de tractiewijze van de aangewende vervoermiddelen. Dit vervoer is voor iedereen toegankelijk, ongeacht in voorkomend geval, de verplichting om de reis te boeken. Een aanpassing van de exploitatievoorwaarden voor het vervoer doet geen afbreuk aan het geregelde karakter van het vervoer" (artikel 2, 1°, van het decreet).

Onder bijzondere vormen van geregeld vervoer wordt verstaan:

"geregeld vervoer van bepaalde categorieën reizigers met uitsluiting van andere reizigers, met een bepaalde regelmaat en op een bepaald traject, waarbij op vooraf vastgestelde halteplaatsen reizigers mogen worden opgenomen of mogen worden afgezet.

De bijzondere vormen van geregeld vervoer omvatten onder meer:

- a) vervoer van werknemers van en naar het werk;
- b) vervoer van scholieren en studenten van en naar onderwijsinstellingen;
- c) vervoer van militairen en hun gezinnen van en naar hun plaats van legering" (artikel 2, 2°, van het decreet).

vakbekwaamheid aangetoond door een getuigschrift van vakbekwaamheid afgegeven door de bevoegde Vlaamse overheid, of door een getuigschrift van vakbekwaamheid afgegeven door de federale overheid, door een ander gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte. Voor het getuigschrift af te geven door een Vlaamse overheid worden vervolgens regels bepaald in verband met het examen waarvoor de aanvrager geslaagd moet zijn. Ten slotte wordt bepaald dat een onderneming om de vijf jaar het bewijs moet leveren dat ze nog voldoet aan de voorwaarde van vakbekwaamheid.

In hoofdstuk 4 worden de regels in verband met financiële draagkracht bepaald. Andermaal wordt eerst het principe geregeld, en dan het bewijs. Voorts wordt nader ingegaan op de borgtocht die een onderneming moet vestigen.

Hoofdstuk 5 bevat bepalingen in verband met de vergunning voor de toegang tot het beroep en de communautaire vergunning.

Hoofdstuk 6 bevat een overgangsbepaling en een bepaling waarbij artikel 24*bis* van het decreet personenvervoer in werking wordt gesteld.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. De gewesten zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd voor het "gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur".

Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft betrekking op het niet-grensoverschrijdende en het grensoverschrijdende geregeld vervoer (gewone vormen ervan) en op de grensoverschrijdende en niet-grensoverschrijdende bijzondere vormen van geregeld vervoer (artikel 2 van het ontwerp, gelezen in samenhang met artikel 24*bis*, § 1, van het decreet personenvervoer). Het heeft geen betrekking op het taxivervoer of het verhuren van auto's met chauffeur.

4.1. Wat betreft het (gewone) geregeld vervoer, kan uit de parlementaire voorbereiding van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden afgeleid dat het "gemeenschappelijk stads- en streekvervoer" een onderdeel vormt van het "geregeld vervoer",

een begrip dat onder meer in de Europese regelgeving wordt gebruikt ⁴. De gewesten zijn met andere woorden bevoegd voor het (gewone) "geregeld vervoer", in zoverre dit beperkt is tot het "gemeenschappelijk stads- en streekvervoer". Waar het "stadsvervoer" duidelijk lokaal is, kan het "streekvervoer" een ruimer territorium bestrijken. Bij de parlementaire voorbereiding van het decreet personenvervoer zijn de stellers van de tekst ervan uitgegaan dat de gewesten bevoegd waren voor het streekvervoer binnen het eigen gewest, met inbegrip van een beperkt grensgebied aan de overkant van de landsgrens ⁵. De Raad van State was het met die opvatting eens ⁶.

In zoverre het voorliggende ontwerp betrekking heeft op het niet-grensoverschrijdende geregeld vervoer, heeft het betrekking op een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op het grensoverschrijdende vervoer, heeft het eveneens betrekking op een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten, met dien verstande dat onder het "grensoverschrijdende" vervoer slechts begrepen kan worden het vervoer dat binnen het beperkte grensgebied plaatsvindt.

Het geregeld vervoer dat "internationaal vervoer" vormt, zijnde het vervoer met (onder meer) autobussen dat over de landsgrenzen trekt en dat verder gaat dan het grensgebied ⁷, behoort daarentegen niet tot het "gemeenschappelijk stads- en streekvervoer", in de zin van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en is dan ook blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Van die zienswijze is trouwens ook uitgegaan bij de parlementaire voorbereiding van het decreet personenvervoer ⁸.

4.2. Wat betreft de bijzondere vormen van geregeld vervoer, gaat het om een aangelegenheid die als zodanig bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten is overgedragen. Dit vervoer kan zowel niet-grensoverschrijdend als grensoverschrijdend zijn. Op dit punt rijst er geen bevoegdheidsprobleem.

⁴ Zie de verklaring van de Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen, *Parl. Hand.*, Kamer, 29 juli 1988, pp. 1425-1426.

⁵ Voor die zone werd toen een afstand van 25 km gehanteerd Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet personenvervoer, *Parl. St.*, VI. Parl., 2000-2001, nr. 435/1, p. 9.

⁶ R.v.St., afd. Wetg., advies 29.982/3 van 4 juli 2000 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet personenvervoer, *Parl. St.*, VI. Parl., 2000-2001, nr. 435/1, (p. 121), pp. 131-132.

⁷ In de parlementaire voorbereiding bij het decreet personenvervoer is het voorbeeld gegeven van een lijndienst Parijs-Brussel-Amsterdam (R.v.St., afd. Wetg., advies 29.982/3, aangehaald, p. 131).

⁸ Memorie van toelichting, aangehaald, p. 10; R.v.St., afd. Wetg., advies 29.982/3, aangehaald, pp. 131-132.

5. Het voorgaande heeft gevolgen in verband met de bevoegdheid van de gewesten om vergunningen voor de toegang tot het beroep en communautaire vergunningen af te geven (zie hoofdstuk 5 van het ontwerp).

De vergunning voor de toegang tot het beroep, afgegeven aan een exploitant van geregeld vervoer of van een bijzondere vorm van geregeld vervoer, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten, overeenkomstig hetgeen hiervóór met betrekking tot die soorten van vervoer is opgemerkt ⁹.

De communautaire vergunning is, volgens artikel 3, 3°, van het ontwerp een vergunning als bedoeld bij artikel 3bis van de genoemde verordening (EEG) nr. 648/92. Uit die laatste bepaling blijkt dat het gaat om een vergunning voor het verrichten van internationaal vervoer van personen met touringcars en autobussen. Het vervoer met touringcars is een vorm van ongeregeld vervoer, en valt dus buiten het toepassingsgebied van het ontworpen besluit. Het vervoer met autobussen daarentegen kan wel binnen het toepassingsgebied van het ontworpen besluit vallen. In zoverre het gaat om internationaal vervoer dat nog tot het "streekvervoer" gerekend kan worden, dit wil zeggen in zoverre het gaat om internationaal vervoer binnen het grensgebied, kunnen de gewesten bevoegd geacht worden om communautaire vergunningen af te geven. Zoals hiervóór echter is opgemerkt, valt het internationaal vervoer met autobussen, dat verder gaat dan het grensgebied, buiten de bevoegdheid van de gewesten. De bevoegdheid om een communautaire vergunning af te geven, is dan ook grotendeels een federale aangelegenheid gebleven ¹⁰. Om niet de indruk te wekken dat de in het ontwerp bedoelde communautaire vergunning op een ander soort vervoer betrekking zou kunnen hebben dan het vervoer bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, is het nuttig in de definitie van het begrip in artikel 3, 3°, te preciseren dat het gaat om een vergunning als bedoeld bij artikel 3bis van verordening (EEG) nr. 684/92, doch enkel voor zover deze betrekking heeft op grensoverschrijdend ¹¹ geregeld vervoer als bedoeld bij artikel 24bis, § 1, 1°, van het decreet personenvervoer.

⁹ Er mag aan herinnerd worden dat het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en de bijzondere vormen van het geregeld vervoer (met uitzondering van het vervoer van werknemers naar en van het werk) beschouwd moeten worden als een openbare dienst in functionele zin. De vereisten voor de toegang tot het beroep van vervoerder van personen over de weg in die sectoren zijn dan ook geen "vestigingsvoorwaarden", in de zin van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De aangelegenheid is bijgevolg ook niet aan de federale overheid voorbehouden (zie, o.m., R.v.St., afd. Wetg., advies nr. 45.789/3 van 24 februari 2009 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 mei 2009 tot wijziging van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg, *Parl. St.*, VI. Parl., 2008-2009, nr. 2171/1, (p. 45), pp. 50-51, nr. 3.2.2.

¹⁰ Zie de regeling vervat in de artikelen 41 tot 43/5 van het koninklijk besluit van 21 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg.

¹¹ Waarmee bedoeld wordt: binnen een beperkt grensgebied (zie opmerking 4.1).

VERENIGBAARHEID MET HET RECHT VAN DE EUROPESE UNIE

6. Zoals vermeld in het advies van de Inspectie van Financiën, dient de aandacht van de stellers van het ontwerp gevestigd te worden op het feit dat de voornoemde richtlijn 96/26/EG opgeheven wordt bij verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG. Die verordening is van toepassing met ingang van 4 december 2011. Ten laatste op die datum zal het ontworpen besluit dus ofwel herzien moeten worden ofwel vervangen moeten worden, om te voorzien in de nodige maatregelen ter uitvoering van die verordening.

7. Er moet ook worden opgemerkt dat artikel 9 van richtlijn 96/26/EG niet wordt omgezet. Overeenkomstig dit artikel moet een lidstaat van ontvangst de verklaringen inzake de financiële draagkracht, afgegeven door banken van het land van oorsprong of herkomst of door andere door dat land daartoe aangewezen organen, als gelijkwaardig beschouwen. Indien het bewijs niet door middel van een zodanig document kan worden geleverd, erkent de lidstaat voor de onderdanen van andere lidstaten als voldoende bewijs een door een bevoegde administratieve instantie van het land van oorsprong of herkomst afgegeven verklaring waaruit blijkt dat aan deze eisen is voldaan.

Een bepaling ter omzetting van dat artikel 9 zou moeten worden ingevoegd in de afdeling in verband met het bewijs van de financiële draagkracht (thans de artikelen 32 en 33 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Na het huidige derde lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 48.921/3 van de Raad van State, gegeven op 7 december 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 3

9. In artikel 3, 6°, wordt het begrip "voertuig" gedefinieerd. In deze definitie dient de tweede vermelding van het woord "vervoermiddel" te worden vervangen door het woord "en".

Artikel 5

10. Ofwel dient artikel 5 onderverdeeld te worden in (genummerde) paragrafen, ofwel dient in de tekst ervan te worden verwezen naar de leden van het artikel, niet naar paragrafen ervan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS