

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.178/3
VAN 24 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 maart 2012 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘tot compensatie van de openbaredienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit’, 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook 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 VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe te voorzien in een compensatie van de vervoerder voor het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit. Het ontwerp bepaalt dat dit vervoer een openbardienstverplichting is.

Volgens de memorie van toelichting vormt het ontwerp een stap in het mobiliteitsbeleid ten aanzien van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit. Het is de bedoeling om een “toegankelijk vraagafhankelijk aangepast vervoer” uit te bouwen, waarbij mobiliteitscentrales zullen instaan voor de screening en de dispatching van de aanvragen voor aangepast vervoer. Dit moet uitmonden in een “Vlaams complementair, gebiedsdekkend en geïntegreerd vervoersysteem”. Het voorliggende ontwerp, dat een beperktere draagwijdte heeft, wordt beschouwd als een “noodzakelijke en tijdelijke maatregel voorafgaand aan de mobiliteitscentrales”.

3. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

Artikel 2 bevat definities van de begrippen “personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit” en “vervoerder”.

Artikel 3 somt een aantal vormen van vervoer op waarop het ontworpen decreet niet van toepassing is.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 4 bepaalt, enerzijds, dat er geen compensatie wordt toegekend voor het geregeld vervoer, en anderzijds, dat de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om nader te bepalen welke categorieën van vervoer wel voor compensatie in aanmerking komen.

Volgens artikel 5 is de verplichting om “op basis van permanente beschikbaarheid, op kwalitatief hoogstaande wijze en op het hele grondgebied” personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit te vervoeren tegen kostprijs, een openbaredienstverplichting. De Vlaamse Regering stelt een lijst op van organisaties die met dat vervoer zijn belast.

Artikel 6 voorziet in de verplichting voor de Vlaamse Regering om de openbaredienstverplichting te compenseren, en bevat een aantal algemene regels in verband met de vaststelling van het bedrag ervan.

Bij artikel 7 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de criteria te bepalen voor de technische eisen, de veiligheid, de toegankelijkheid, het comfort en de herkenningsskenmerken waaraan de gebruikte voertuigen moeten voldoen (§ 1) en worden de voorwaarden vastgesteld waaraan de vervoerder moet voldoen (§ 2).

Artikel 8 bepaalt dat de Vlaamse Regering de minima en de maxima vaststelt van de prijs die mag worden aangerekend aan de gebruiker, en dat zij ook vervoergebieden kan vaststellen en de afstand per gereden rit kan beperken. Er wordt ook voorzien in een overleg waaraan de gecompenseerde vervoerder deelneemt.

Artikel 9 regelt de aanvraag van de compensatie. Het bevat ook bepalingen in verband met de door de vervoerder bij te houden boekhouding.

Artikel 10 voorziet in een verplichting voor de gecompenseerde vervoerder om de compensatie daadwerkelijk te gebruiken voor het beheer van de betrokken vervoersdienst.

Artikel 11 bepaalt dat de gecompenseerde vervoerder jaarlijks een aantal gegevens moet bezorgen aan de Vlaamse Regering.

Artikel 12 bepaalt dat de gecompenseerde vervoerder op alle publicaties moet vermelden dat het om gecompenseerd vervoer gaat.

Artikel 13 voorziet in een evaluatie om de drie jaar van de uitvoering van het ontworpen decreet.

Artikel 14 ten slotte bepaalt dat het aan te nemen decreet uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

4. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

De vraag rijst of de in het ontwerp geregelde aangelegenheid, met name het toekennen van een compensatie voor de openbaredienstverplichting inzake het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit, moet worden beschouwd als een aangelegenheid betreffende het beleid inzake mindervaliden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), dan wel als een zaak van mobiliteit waarvoor de gewesten (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van die bijzondere wet: gemeenschappelijke stads- en streekvervoer met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto’s met chauffeur) en eventueel de federale overheid bevoegd zijn (artikel 6, § 4, 3°, van die bijzondere wet: het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen).

4.1. In de memorie van toelichting wordt de opvatting dat het gaat om een gemeenschapsaangelegenheid gemotiveerd als volgt:

“Aangezien het zorgaspect duidelijk centraal staat, kadert het vervoer van personen met een handicap of een ernstige beperkte mobiliteit hoofdzakelijk binnen het beleid inzake mindervaliden. De regeling raakt echter ook aan het beleid inzake personenvervoer. Op grond van artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 kan dan ook geconcludeerd worden dat het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit een gemeenschapsmaterie uitmaakt.

Bovendien heeft de Raad van State bij een eerder advies van 28 september 1983 over een wetsontwerp tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut reeds geoordeeld dat ‘uit de respectieve bewoordingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 mag blijken dat de globaliteit van het beleid inzake mindervaliden binnen de territoriale grenzen bepaald in artikel 59bis, § 4 (lees: § 4bis), van de Grondwet (thans artikel 128, § 2, van de Grondwet), geacht moet worden in

beginsel in de bevoegdheid te vallen van respectievelijk de Vlaamse en de Franse [Gemeenschap]’².

Tot slot geeft ook de [...] historiek aan dat het vervoer van personen met een handicap of ernstig beperkte mobiliteit steeds als een gemeenschapsmaterie werd gekwalificeerd. De eerste stappen in dat kader werden namelijk uitgewerkt vanuit het vroegere [Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap] en de Cel Gelijke Kansen in Vlaanderen, die beiden enkel bevoegd zijn over gemeenschapsmateries.”

4.2. Daartegenover staan echter andere elementen, die eerder erop wijzen dat een bijzondere vorm van (geregeld) vervoer wordt geregeld:

- de in het ontwerp bedoelde openbaredienstverplichting is beperkt tot het vervoeren van personen, de compensatie heeft alleen maar betrekking op het vervoer en is bestemd voor de vervoerder, de opleiding van de bestuurders wordt beperkt tot het veilig en vlot vervoeren van personen met een handicap of beperkte mobiliteit, de Vlaamse Regering kan vervoergebieden vaststellen en criteria voor de gebruikte voertuigen bepalen;
- de subsidiëring zal gebeuren door het beleidsdomein Mobiliteit;
- het ontwerp kadert in een groter geheel dat ertoe strekt een Vlaams complementair, gebiedsdekkend en geïntegreerd vervoersysteem uit te werken, waarbij mobiliteitscentrales zullen worden opgezet. Daarmee wordt een algemene mobiliteitsaanpak voor een bepaalde doelgroep uitgewerkt;
- het ontwerp wordt voorgedragen en ondertekend door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. De Vlaamse minister bevoegd voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is niet bij het ontwerp betrokken.

4.3. Om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De regeling is opgezet vanuit de inclusiegedachte waarbij de dienstverlening wordt aangepast aan de gebruiker. Het achterliggend idee is dan ook de integratie van de persoon met een beperkte mobiliteit in de maatschappij. Het zorgaspect is dan ook heel belangrijk in deze regeling. Daarbij is het dan ook duidelijk dat de mindervaliden centraal staan en dat de regeling past in het beleid inzake mindervaliden. Het vervoersaspect vormt als het ware maar een concretisering van het mindervalidenbeleid.

De vaststelling dat de regeling werd uitgewerkt door de minister van mobiliteit en kadert binnen het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken speelt op zich ook geen rol. Het is de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 die de bevoegdheid bepaalt. In het advies van de Raad van State waarvan sprake in de memorie

² Bedoeld wordt advies 15.704/VR van 28 september 1983 over een amendement op een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 28 december 1984 ‘tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten’, *Parl. St. Kamer*, 1982-83, nr. 623/14, (4), p. 5, nr. II, 2.

van toelichting leidt de Raad van State uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet af dat de gemeenschappen, met uitzonderingen van de twee uitdrukkelijk vermelde materies, bevoegd zijn voor de globaliteit van het beleid inzake mindervaliden, en dus dat de gemeenschappen alle noodzakelijke en nodige maatregelen kunnen treffen om een mindervalidenbeleid te kunnen voeren.

Aangepast vervoer voor personen die omwille van een beperking niet in staat zijn om gebruik te maken van het geregeld vervoer is altijd als een onderdeel van het mindervalidenbeleid beschouwd en niet als een onderdeel van het vervoersbeleid. De uitwerking van voorliggende regeling door het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken verandert niets aan die uitgangspositie.”

4.4. Het is juist dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden, tenzij zij er anders over hebben beschikt en zulks onverminderd het beroep, indien nodig, op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daaruit volgt dat, onder voorbehoud van de in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen, het gehele beleid inzake mindervaliden aan de gemeenschappen is toegewezen.³

Dit neemt niet weg dat de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende componenten van de federale Staat in beginsel berust op het exclusiviteitsbeginsel, dat veronderstelt dat elke rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien een regeling, zoals te dezen, aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient te worden uitgemaakt waar het zwaartepunt van de geregelde rechtssituatie ligt.⁴ Pas als vaststaat dat de geregelde aangelegenheid behoort tot het beleid inzake mindervaliden, kunnen daaruit conclusies getrokken worden in verband met de omvang van de terzake aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheid om op dat domein een beleid te voeren.

Te dezen heeft het ontwerp uitsluitend betrekking op het vervoer van een bepaalde categorie van personen. Er worden geen rechten toegekend of verplichtingen opgelegd aan de personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit, maar wel aan de personen of organisaties die voor hen een vervoer organiseren. Er wordt in het bijzonder niet voorzien in een tegemoetkoming aan de personen die behoren tot de doelgroep, maar in een compensatie voor de vervoerders.

Gelet op die laatste vaststellingen, komt het de Raad van State voor dat in het ontwerp eerder het vervoersaspect dan het zorgaspect aan bod komt. De omstandigheid dat een

³ Vgl., in verband met het bejaardenbeleid (artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), GwH, 25 januari 2012, nr. 10/2012, B.3.3.

⁴ GwH, 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.11.2; GwH, 28 mei 2009, nr. 87/2009, B.10.

bepaald type vervoer wordt geregeld vanuit de specifieke bekommernis om de mobiliteit van personen met een handicap of met een ernstig beperkte mobiliteit te bevorderen, doet hieraan geen afbreuk. Het is niet omdat beleidsoverwegingen ten gunste van mindervaliden aan de ontworpen regeling ten grondslag liggen, dat het ontwerp gesitueerd moet worden binnen de aangelegenheid die specifiek betrekking heeft op het beleid inzake mindervaliden. Ook andere overheden dan de gemeenschappen kunnen immers, in het kader van hun bevoegdheden, bijzondere regels aannemen die specifiek gericht zijn op mindervaliden, op voorwaarde dat ze de uitoefening van de bevoegdheden die in principe gemeenschapsbevoegdheden zijn, niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken.⁵

Te dezen lijken de ontworpen bepalingen op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dan ook te behoren tot de bevoegdheid van de gewesten inzake “het gemeenschappelijke stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto’s met chauffeur”.

4.5. De conclusie is dat artikel 1 van het ontwerp aangepast moet worden, en dat bepaald moet worden dat het ontworpen decreet een gewestaangelegenheid regelt.

Bovendien moet de ontworpen regeling zo opgevat worden dat ze enkel van toepassing is binnen het Vlaams Gewest, en niet op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo moet “het hele grondgebied” in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp begrepen worden als het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Zo ook zullen op grond van artikel 8, derde lid, van het ontwerp enkel vervoergebieden binnen het Vlaams Gewest vastgesteld kunnen worden.

5. In de uitoefening van zijn bevoegdheid mag het Vlaams Gewest geen afbreuk doen aan bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de federale overheid zijn toegekend bij de Grondwet en de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot de residuaire bevoegdheid van die overheid.

⁵ R.v.St., afd. Wetg., advies 40.469/VR van 22 juni 2006 over een voorontwerp van wet ‘houdende toelating van de assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen’ en samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de toegang van assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen’; advies 40.620/VR-40.621/VR van 22 juni 2006 over een voorontwerp van decreet ‘relatif à l’accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d’assistance des établissements et installations destinés au public’ en over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 november 2006 met hetzelfde opschrift, *Parl. St.*, Waals Parl., 2005-06, nr. 441/1, (p. 7), p. 10, nr. 7.

Vanuit dit oogpunt moet de aandacht gevestigd worden op artikel 7, § 1, van het ontwerp. Volgens die bepaling kan de Vlaamse Regering voor de gebruikte voertuigen criteria vaststellen voor de technische eisen, de veiligheid, de toegankelijkheid, het comfort en de herkenningsskenmerken. Bij de uitvoering van deze bepaling dient rekening te worden gehouden met de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake de technische regelgeving en de veiligheidsnormen voor de voertuigen (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

De gemachtigde heeft in dit verband het volgende verklaard:

“De bepaling van artikel 7, § 1, legt enkel bijkomende eisen op aan de gebruikte voertuigen. Die bijkomende eisen zijn voornamelijk ingegeven vanuit de veiligheid en de specificiteit van het vervoer van mindervaliden, denk bijvoorbeeld aan aangepaste rolstoelliften. Het is niet de bedoeling om af te wijken van de technische eisen die federaal worden vastgelegd.”

VERENIGBAARHEID VAN HET ONTWERP MET HET RECHT VAN DE EUROPESE UNIE

6. Het ontwerp strekt ertoe een openbardienstverplichting op te leggen aan bepaalde vervoerders, en voorziet daarvoor in een compensatie door de Vlaamse Regering.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de bedoelde compensatie geen verboden staatssteun is, nu ze beantwoordt aan de voorwaarden van het arrest *Altmark* van het Hof van Justitie van de Europese Unie.⁶

Het is inderdaad zo dat ondernemingen voor openbardienstverplichtingen vergoed mogen worden, binnen de grenzen aangegeven door het Hof van Justitie in zijn genoemde arrest in de zaak *Altmark*⁷ en in de volgende bewoordingen voor het laatst herhaald in zijn arrest in de zaak *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*⁸:

“In de eerste plaats moet de onderneming die deze vergoeding ontvangt, daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbardienstverplichtingen en moeten deze verplichtingen duidelijk omschreven zijn (...).

⁶ HvJ, 24 juli 2003, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, *Jur.*, 2003, I-7747.

⁷ HvJ, 24 juli 2003, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg*, punten 89, 90, 92 en 93. In dezelfde zin: HvJ, 30 maart 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, *Jur.*, 2006, I-2941, punten 62, 64, 66 en 67; HvJ, 17 juli 2008, *Essent Netwerk Noord BV e.a.*, C-206/06, *Jur.*, 2008, I-5497, punten 82 tot 85; HvJ, 10 juni 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, punten 37 tot 40.

⁸ Zie vorige noot. Randnummers weggelaten.

In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de vergoeding wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de vergoeding een economisch voordeel bevat waardoor de ontvangende onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen wordt begunstigd (...).

In de derde plaats mag de vergoeding niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van deze verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken (...).

In de vierde plaats moet de vergoeding zijn vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met de noodzakelijke middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitvoering van deze verplichtingen (...).”

Volgens de memorie van toelichting is aan elk van deze voorwaarden voldaan:

- in de eerste plaats is de onderneming die de vergoeding ontvangt, daadwerkelijk belast met de uitvoering van de openbaredienstverplichting (artikel 2, 2°, van het ontwerp) en is deze verplichting duidelijk omschreven (artikel 5);
- in de tweede plaats worden de parameters op basis waarvan de vergoeding wordt berekend, op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld (artikel 6 van het ontwerp);
- in de derde plaats wordt uitdrukkelijk bepaald dat de compensatie niet hoger is dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten (artikel 6, tweede lid, 1°, van het ontwerp);
- in de vierde plaats wordt de compensatie vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichting uit te voeren (artikel 6, tweede lid, 2°, van het ontwerp).

Met die analyse kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. Er wordt verwezen naar opmerking 4.5.

Artikel 2

8. In artikel 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp wordt een omschrijving gegeven van wat moet worden verstaan onder het begrip “personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit”. Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat de Vlaamse Regering de personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit nader kan omschrijven.

Aan de gemachtigde is gevraagd of er andere personen onder toepassing van het ontworpen decreet vallen dan de personen met een “handicap” als bedoeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’. De gemachtigde heeft hierop het volgende geantwoord:

“Artikel 2 [van het ontwerp] definieert de doelgroep als: ‘alle personen van wie de mobiliteit bij het gebruik van vervoer ernstig beperkt is, waarvoor het geregeld vervoer geen adequaat alternatief biedt en van wie de situatie vereist dat ze passende aandacht krijgen.’

De memorie van toelichting voegt daaraan toe:

‘Opdat een persoon als een persoon met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit wordt beschouwd onder dit decreet dient cumulatief te zijn voldaan aan 3 voorwaarden:

- de persoon beschikt over een ernstige mobiliteitsbeperking;
- de beperking moet als gevolg hebben dat het geregeld vervoer geen adequaat alternatief kan bieden voor het vervoer; en
- de mobiliteitsbeperking vereist dat hij passende aandacht krijgt tijdens het vervoer.

De definitie geeft duidelijk aan dat er een oorzakelijk verband moet zijn tussen de beperking en het geen gebruik kunnen maken van het geregeld vervoer georganiseerd door de VVM – De Lijn. Enkel wanneer dat verband voorhanden is, heeft de vervoerder recht op compensatie voor het vervoer van de persoon met een handicap of een ernstige beperking van de mobiliteit. In de praktijk gaat het voornamelijk om rolstoelgebruikers, doch ook andere beperkingen kunnen aanleiding geven tot compensaties.’

Het decreet van 7 mei 2004 definieert een handicap als: ‘elk langdurig en belangrijk participatieprobleem van een persoon dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren.’

Een grondige analyse van beide teksten geeft duidelijk aan dat beide begrippen niet met elkaar samenvallen. Zo beperkt het decreet van 7 mei 2004 een handicap tot elk langdurig en belangrijk participatieprobleem. Die beperking wordt niet overgenomen in het voorliggend ontwerp van decreet. Voor het voorliggend ontwerp van decreet is de link tussen de mobiliteitsbeperking en de aangepastheid van het geregeld vervoer

doorslaggevend. Dat heeft tot gevolg dat ook personen met een korte tijdelijke mobiliteitsbeperking waarvoor het geregeld vervoer geen adequaat alternatief biedt, gebruik kunnen maken van het aangepast vervoer.”

Gelet op die toelichting, hoeft er verder bij artikel 2, eerste lid, 1°, en tweede lid, geen opmerking te worden gemaakt.

9. Artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp omschrijft “vervoerder” als “de organisatie die belast is met het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit”.

Het gaat klaarblijkelijk slechts om de vervoerders die specifiek met het vervoer van de genoemde personen zijn belast, met toepassing van artikel 5, tweede lid. Duidelijkheidshalve kan de definitie dan beter geredigeerd worden als volgt:

“2° vervoerder: een organisatie die met toepassing van artikel 5, tweede lid, belast is met het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit”.

Artikel 4

10. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp luidt als volgt:

“Als het geregeld vervoer geschikt is voor de verplaatsing van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit, wordt het vervoer van die personen niet gecompenseerd”.

10.1. Gevraagd wie er zal oordelen of het betrokken vervoer al dan niet voor compensatie in aanmerking komt, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Zoals in de nota aan de Vlaamse Regering werd opgenomen als antwoord op de opmerkingen van de adviesraden zal het in een eerste fase aan de vervoerders toekomen om in eerste instantie te bepalen wie al dan niet in aanmerking komt voor gecompenseerde ritten. De administratie zal in tweede instantie bij de controle nagaan of de vervoerder de correcte beslissing heeft genomen. Blijkt dat de gebruiker geen recht had op vervoer, dan zal de compensatie niet worden toegekend.

In een latere fase zal die taak evenwel door de op te richten mobiliteitscentrales aangepast vervoer worden overgenomen. Zij zullen over voldoende informatie en neutraliteit beschikken om te kunnen bepalen welk vervoer het meest geschikt is voor welke aanvraag. Op die manier zullen zij ook bepalen welke gebruikers recht hebben om gebruik te maken van gecompenseerde ritten.”

10.2. Los van het voorgaande suggereert de Raad van State om het eerste lid enigszins anders te formuleren:

“Als blijkt dat het geregeld vervoer geschikt is voor de verplaatsing van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit, wordt het in dit decreet bedoelde vervoer van die personen niet gecompenseerd.”

Artikel 5

11. Artikel 5, eerste lid, bepaalt dat de verplichting om “op het hele grondgebied” personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit te vervoeren tegen kostprijs, een openbaredienstverplichting is. Bij artikel 5, tweede lid, wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen om een lijst vast te stellen met de organisaties die belast zijn met het vervoeren van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit.

Aan de gemachtigde is gevraagd wat moet worden verstaan onder de verplichting om de genoemde personen “op het hele grondgebied” te vervoeren. Hij heeft hierop het volgende geantwoord:

“Met de term ‘hele grondgebied’ wordt bedoeld dat er aangepast vervoer wordt aangeboden over het hele grondgebied waar het decreet van toepassing is, Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De term slaat enkel op de openbaredienstverplichting in zijn geheel. Het betekent niet dat een vervoerder die belast wordt met de openbaredienstverplichting moet instaan voor het aangepast vervoer in heel Vlaanderen en Brussel. Het betekent enkel dat de som van alle vervoerders ervoor zal zorgen dat er een gebiedsdekkend aanbod van aangepast vervoer zal worden uitgebouwd in heel Vlaanderen en Brussel.”

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou beter tot uiting kunnen worden gebracht. Bovendien moet het grondgebied beperkt worden tot dat van het Vlaams Gewest (zie opmerking 4.5). De Raad van State geeft de volgende tekst ter overweging:

“Op het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest is vervoer op kwalitatief hoogstaande wijze, tegen kostprijs, van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit permanent beschikbaar.

De Vlaamse Regering stelt een lijst op van organisaties die belast zijn met het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit, volgens een procedure die door haar wordt bepaald.

Voor de organisaties bedoeld in het tweede lid is het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit een openbaredienstverplichting.”

Artikel 7

12. Er wordt verwezen naar opmerking 5.

Artikel 8

13. In zoverre de Vlaamse Regering bij artikel 8, derde lid, van het ontwerp wordt gemachtigd om vervoergebieden vast te stellen, wordt verwezen naar opmerking 4.5.

14. Artikel 8, derde lid, bepaalt verder dat de Vlaamse Regering de afstand per gereden rit kan beperken.

Gevraagd om nadere toelichting, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Aangezien het aangepast vervoer steeds subsidiair dient te blijven aan het geregeld vervoer werd bepaald dat de Vlaamse Regering de afstand per gereden rit kan beperken. Het is namelijk niet de bedoeling dat de Vlaamse Overheid ritten van bijvoorbeeld Brussel naar de kust gaat compenseren wanneer er een adequaat alternatief zoals de trein bestaat. De bepaling moet dan ook samen worden gelezen met artikel 7, § 2, eerste lid, 3°, dat de vervoerders oplegt om voor een optimale aansluiting met het multimodaal vervoer te zorgen. Het is evenwel niet de bedoeling dat de Vlaamse Regering aan de hand van deze bepaling trajecten van aangepast vervoer gaat bepalen. Op dat moment wordt het uitgangspunt van het vervoer aangepast aan de mindermobielen volledig uit het oog verloren.”

Gelet op die toelichting, geeft de Raad van State ter overweging om de bepaling zo te redigeren dat de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om de maximumafstand van een rit te bepalen, die voor compensatie in aanmerking komt.

15. Volgens artikel 8, vierde lid, van het ontwerp neemt de gecompenseerde vervoerder deel aan een “overleg”. Volgens de memorie van toelichting is dit een overleg “tussen de verschillende partners”. Er wordt voorts bepaald dat dit overleg “erop gericht [is] om de vervoerdienst te optimaliseren, alsook de klachten van de gebruikers te behandelen”. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om “de voorwaarden van het overleg” te bepalen.

Zoals het vierde lid is geredigeerd, is niet duidelijk wie aan het overleg moet deelnemen, waarover dat overleg gaat, en hoe de klachten worden behandeld. Gevraagd om nadere uitleg, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het overleg zal voornamelijk worden gevoerd tussen de aanbieders van aangepast vervoer (vervoerders), maar ook De Lijn en de administratie kunnen belangrijke partners in het overleg blijken te zijn. Het kan ook een taak van dat overleg worden om de klachten te behandelen. Daarover is op dit moment evenwel nog geen duidelijkheid. Omdat het uitwerken van het overleg (partners, procedure, taken, ...) en de klachtenbehandeling als te gedetailleerde regelingen werden bestempeld werd er niets bijkomends over opgenomen in het decreet. Het is de bedoeling om deze regelingen op te nemen in het besluit van de Vlaamse Regering.”

De omstandigheid dat er op dit ogenblik nog geen precies inzicht is in wat het overleg precies zal inhouden, is geen goede reden om de tekst vaag te houden. Het beste zou zijn dat in het ontwerp zelf de nodige preciseringen worden opgenomen. Eventueel kan aan de Vlaamse Regering worden opgedragen om de ontworpen regeling nader uit te werken, maar dan zou die opdracht nader gepreciseerd moeten worden.

Artikel 14

16. Volgens artikel 14 van het ontwerp heeft het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 1 januari 2012.

Volgens de memorie van toelichting is de terugwerkende kracht nodig om de financiering van het bestaande aanbod aangepast vervoer te verzekeren. Het ontworpen decreet vergt echter talrijke uitvoeringsbepalingen alvorens het kan worden toegepast. Bovendien is niet duidelijk hoe de gecompenseerde vervoerders retroactief aan de ontworpen bepalingen kunnen voldoen.

Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Zoals de memorie van toelichting aangeeft, wordt de retroactiviteit van de regeling verantwoord vanuit de noodzaak van continuïteit van het bestaande aanbod. De Inspecteur van Financiën had grote bezwaren bij de bestaande werkwijze en merkte op dat de klaarblijkelijke willekeur waarmee de aanvragen werden behandeld niet stroken met de verplichting tot gelijke behandeling van de aanvragen. Ook de minister, bevoegd voor begroting, verleende slechts begrotingsakkoord op voorwaarde dat subsidievoorwaarden inzake algemeen geldende minimale werkingsregels worden opgesteld en dat de subsidiëring verloopt volgens duidelijke en eenduidige subsidiecriteria.

Indien de vervoerders voldoen aan de voorwaarden van kwaliteitsvol aangepast vervoer die in het voorontwerp van decreet vermeld staan, dan hebben deze organisaties die deze diensten aanbieden recht op een compensatie vanaf 1 januari 2012.

De noodzakelijke uitvoeringsbesluiten worden na goedkeuring van het ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement zo vlug mogelijk ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd.”

Gelet op deze toelichting, verdient het aanbeveling om artikel 14 te vervangen door een bepaling volgens welke het aan te nemen decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (die in de toekomst ligt), en het ontwerp voorts aan te vullen met een overgangsregeling die specifiek geldt voor vervoerders die tussen 1 januari 2012 en de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit hebben vervoerd. In die overgangsregeling kunnen eventueel al enkele kenmerken worden opgenomen waaraan het betrokken vervoer moet beantwoorden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS