



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.350/3
van 30 oktober 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid en tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit’

Op 4 augustus 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid en tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 2023.

*

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.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt in hoofdzaak tot de wijziging van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn’ (artikelen 2 tot 17 van het voorontwerp) en van het decreet van 26 april 1919 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ (artikelen 18 tot 20).

Met die wijzigingen wordt blijkens de memorie van toelichting vooreerst beoogd de voormelde decreten in overeenstemming te brengen met het op 1 juli 2022 door de Vlaamse Regering goedgekeurde openbaredienstencontract 2023-2027 voor de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn (hierna: De Lijn) en met het op 31 maart 2023 goedgekeurde addendum bij dat contract. Zo worden de taken van de Lijn verduidelijkt (artikel 4), wordt De Lijn belast met de aansturing van de Mobiliteitscentrale (artikel 18) en met de ondersteuning van de operationalisering van het vervoer op maat door die centrale (artikel 19) en wordt in overleg met de exploitant voorzien bij het nemen van doorstromingsmaatregelen (artikel 20). In het verlengde hiervan wordt het decreet van 25 februari 2022 ‘betreffende de Vervoersautoriteit’ ingetrokken (artikel 21).

Voorts wordt het decreet van 31 juli 1990 gewijzigd om rekening te houden met het nieuwe Wetboek van vennootschappen en verenigingen, met de invoering van het Wetboek van economisch recht, met het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en met het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 (artikelen 2, 3, 5 tot 15 en 17) en wordt bepaald dat als De Lijn overgaat tot de aanleg en exploitatie van installaties op goederen die haar ter beschikking worden gesteld, die in volle eigendom aan haar zullen toebehoren (artikel 16).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. Luidens het ontworpen artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 3, 1°, van het voorontwerp) zijn de bepalingen met betrekking tot de naamloze vennootschap van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van toepassing op De Lijn “voor zover *deze* niet zijn bepaald in dit decreet, het Bestuursdecreet en de statuten van de Maatschappij.” Grammaticaal heeft het woord “*deze*” betrekking op de bepalingen met

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

betrekking tot de naamloze vennootschap van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen. Die bepalingen worden evenwel niet zelf *bepaald* in het decreet van 31 juli 1990.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die bepaling evenwel onder meer het volgende gesteld:

“Voor alles wat niet is bepaald in het Oprichtingsdecreet, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en de statuten, wordt, bij wijze van suppletief recht, verwezen naar de bepalingen over de naamloze vennootschap in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Als de bepalingen over de naamloze vennootschap in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen onverenigbaar blijken met het statuut van de VVM als publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, zijn ze aldus niet van toepassing.”

Bijgevolg schrijve men beter dat de bepalingen met betrekking tot de naamloze vennootschap van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van toepassing zijn op De Lijn voor zover deze niet *onverenigbaar* zijn met dit decreet, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en de statuten van De Lijn.

Artikel 4

4. Luidens het ontworpen artikel 3, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 kan De Lijn overgaan tot elke vorm van geregeld personenvervoer, vervoer op maat, leerlingenvervoer en evenementenvervoer, en kan ze voldoen aan elke openbaredienstverplichting die volgt uit de bepalingen van het openbaredienstencontract volgens de bepalingen en voorwaarden vermeld in het decreet van 26 april 2019 en de uitvoeringsbesluiten ervan. In het ontworpen vierde lid van dat artikel wordt bepaald dat De Lijn buiten het kader van haar openbaredienstverplichting alle commerciële activiteiten kan uitvoeren die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden of gerelateerd zijn aan haar missie of doel, als die de uitvoering van haar openbaredienstverplichting niet in het gedrang brengen.

Gevraagd naar de verenigbaarheid van die bepalingen met artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad’, antwoordde de gemachtigde:

“Het geregeld personenvervoer is conform artikel 5, lid 2, van Verordening 1370/2007 toegekend aan De Lijn.

Wat betreft het leerlingenvervoer is het zo dat de opdracht van De Lijn voortvloeit uit artikel 5, §2, van de Wet van 15 juli 1983 houdende oprichting van de Nationale Dienst voor leerlingenvervoer en dus ook een openbaredienstverplichting inhoudt die al jaren volgt uit een wettelijke bepaling.

Het evenementenvervoer wordt georganiseerd conform het principe van de versterkingsritten en vormt aldus een verduidelijking op haar reeds bestaande bevoegdheid inzake het geregeld vervoer.

In de mate dat vervoer op maat aangeboden wordt met bussen en bijgevolg onder het toepassingsgebied van de Verordening 1370/2007 valt, gaat het conform de definitie van artikel 32, §4, van het Decreet Basisbereikbaarheid nog steeds om collectief aangeboden vervoer en dus om openbaar vervoer. Aldus is er geen onverenigbaarheid van de voorliggende decreetswijziging met Verordeningen (EG) 1073/2009 en 1370/2007.”

Op grond hiervan kan worden aangenomen dat het ontworpen artikel 3, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 bestaanbaar is met artikel 5, lid 2 van verordening (EG) nr. 1370/2007.

Wat het ontworpen vierde lid van die bepaling betreft, zal bij het uitvoeren van de commerciële activiteiten erop moeten worden toegezien dat overeenkomstig artikel 5, lid 2, alinea 3, van verordening (EG) nr. 1370/2007 De Lijn niet deelneemt aan openbare aanbestedingen voor het verrichten van openbare personenvervoersdiensten buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest en dat overeenkomstig punt 5 van de bijlage bij die verordening De Lijn voor de exploitatie van de openbare vervoersdiensten over een gescheiden boekhouding beschikt om de transparantie te verhogen en kruissubsidies te vermijden. Blijkens de memorie van toelichting is dat ook de bedoeling. Zo wordt onder meer het volgende gesteld:

“Vervolgens wordt in het nieuw toe te voegen vierde lid bepaald dat de VVM buiten het kader van haar openbaredienstverplichting ook kan overgaan tot alle commerciële activiteiten, voor zover die de uitvoering van de openbaredienstverplichting niet in het gedrang brengen. Daarbij kan de VVM alleen binnen de vooropgestelde missie en doelstelling commerciële handelingen stellen die direct of indirect verband houden met of gerelateerd zijn aan vervoersactiviteiten. Ze moet daarbij de bepalingen van verordening (EG) 1370/2007 in acht nemen. In dat kader zal de VVM de commerciële activiteiten die buiten de openbaredienstverplichtingen vallen, voor zover die de uitvoering van de openbaredienstverplichting niet in gedrang brengen, alleen kunnen verrichten op voorwaarde dat ze artikel 5 van de bijlage van de voormelde verordening respecteert.”

Artikel 11

5. Artikel 11 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 18, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 te vervangen. Vermits die bepaling sinds de opheffing van paragraaf 2 ervan bij artikel 11 van het decreet van 26 april 2019² nog slechts één paragraaf telt, kan de indeling in paragrafen, en bijgevolg de vermelding “§ 1.”, worden weggelaten.

Artikel 13

6. Luidens het ontworpen artikel 23 van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt de raad van bestuur de werking, de naamgeving, de samenstelling en *de bevoegdheden* van de organen en comités die hij overeenkomstig het ontworpen artikel 22 van hetzelfde decreet kan oprichten. In punt 3° van die bepaling worden evenwel “de bevoegdheden die specifiek toekomen aan de raad van bestuur” uitgesloten van die mogelijke bevoegdheidstoewijzing.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande onder meer het volgende gesteld:

“De Raad van Bestuur zal echter de bevoegdheden die ingevolge wettelijke of decretale bepalingen, hetzij via opdracht of besluitvorming van de Vlaamse Regering specifiek aan haar zijn toegewezen of aan haar specifiek zijn voorbehouden, niet verder kunnen overgedragen aan een ander orgaan van de VVM, tenzij dit uitdrukkelijk werd bepaald.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“De zinsnede ‘tenzij dit uitdrukkelijk werd bepaald’ in de memorie van toelichting heeft enkel betrekking op de specifieke bevoegdheden die toekomen aan de raad van bestuur. Dit zijn bijvoorbeeld de bevoegdheden inzake vaststelling van de exploitatiebegroting, de benoeming van de personeelsleden van het hoogste niveau, het afsluiten van het openbaredienstencontract, afsluiting van de jaarrekening of de vaststelling van de tarieven. Een aantal van deze bevoegdheden vloeien voort uit of zijn vastgesteld in decreten of besluiten van de Vlaamse Regering. Deze bevoegdheden kunnen enkel door de Raad van Bestuur worden uitgeoefend, behoudens indien het decreet of het besluit voorziet in de mogelijkheid tot sub-delegatie. Om onder meer de operationele werking te waarborgen, kan de Raad van Bestuur onder haar verantwoordelijkheid en mits rapportering (zie artikel 14 en 15 van de statuten VVM-De Lijn, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering 3 maart 2023) overgaan tot delegaties aan andere organen.”

Het lijkt raadzaam om in het voorontwerp, of alleszins in de memorie van toelichting, te verduidelijken wat wordt bedoeld met “de bevoegdheden die specifiek toekomen aan de raad van bestuur”.

² Decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn’.

Artikel 21

7. Artikel 21 van het voorontwerp strekt tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022. Vermits dat decreet evenwel nog niet in werking is getreden,³ kan er echter mee worden volstaan het op te heffen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Luidens artikel 6 ervan treedt dat decreet in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op 1 januari 2024. Tot op heden heeft de Vlaamse Regering geen besluit genomen om het decreet in werking te stellen voor 1 januari 2024.