



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 66.866/3  
van 20 januari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullende net en tot wijziging van artikel 66 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’

Op 23 december 2019 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullende net en tot wijziging van artikel 66 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2020.

\*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe om, na in een aantal definities te hebben voorzien (artikel 1 van het ontwerp), de tarieven voor de vervoersbewijzen voor het kernnet en het aanvullend net te bepalen (artikelen 2 en 3).

Voorts wordt artikel 66 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VMM’ gewijzigd, teneinde te bepalen dat vervoersbewijzen vanaf ten laatste 1 juli 2020 niet met cash geld betaald kunnen worden (artikel 4) en wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 ‘tot goedkeuring van de maximumtarieven van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn en de categorieën van personen die in aanmerking komen voor gratis vervoer’ opgeheven (artikel 5).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 februari 2020 (artikel 6).

### RECHTSGROND

3.1. Uit de aanhef ervan blijkt dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 36, § 1, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullend net coördineert en de tarieven bepaalt.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.2. In artikel 2, § 1, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de in artikel 1, 1<sup>o</sup> tot 15<sup>o</sup>, vermelde vervoerbewijzen recht op vervoer geven “binnen het volledige netwerk van VVM De Lijn, met uitzondering van de Limburgse snelbuslijnen”.

Ofschoon uit artikel 34, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 voortvloeit dat het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (hierna: VVM De Lijn) als de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net wordt aangeduid als ze voldoet aan een benchmark, wordt de Vlaamse Regering in artikel 36, § 1, van hetzelfde decreet gemachtigd om het tariefbeleid te coördineren en de tarieven te bepalen voor “het kernnet en het aanvullend net”. Bijgevolg dient in artikel 2, § 1, van het ontworpen besluit te worden verwezen naar het kernnet en het aanvullend net, in plaats van naar het netwerk van VVM De Lijn.

3.3.1. Naar luid van artikel 2, § 2, derde lid, van het ontworpen besluit mag de m-leverancier, zijnde de dienstverlener die digitale m-vervoerbewijzen aflevert (lees: uitreikt),<sup>1</sup> een servicefee (lees: dienstverleningsvergoeding) aanrekenen voor zijn diensten, maar blijft hij gebonden aan de tarieven van de m-vervoerbewijzen.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Artikel 2, § 2, derde lid, maakt het mogelijk om MaaS aanbieders (m-leveranciers) een leefbaar businessmodel te laten ontwikkelen, door hen de mogelijkheid te geven een servicefee te hanteren. Op die manier worden diverse MaaS spelers ondersteund, die innovatie stimuleren in de ontwikkeling van digitale en fysieke mobiliteitsoplossingen en mee zorgen voor experimenteeruimte om leerervaring op te doen met nieuwe businessmodellen.”

Nog volgens de nota aan de Vlaamse Regering is een van de uitgangspunten van de ontworpen regeling het ondersteunen van MaaS-initiatieven “met aangepaste tariefstructuren”.

3.3.2. In zoverre uit artikel 2, § 2, derde lid, van het ontworpen besluit voortvloeit dat de dienstverleningsvergoeding die de m-leverancier mag aanrekenen bovenop de prijs van een m-vervoerbewijs komt, en derhalve de reële kostprijs van die vervoerbewijzen wordt verhoogd met het bedrag van die vergoeding, kan worden aangenomen dat artikel 36, § 1, van het decreet van 26 april 2019 hiervoor rechtsgrond biedt.

Vermits evenwel luidens die bepaling de Vlaamse Regering het tariefbeleid coördineert en de tarieven bepaalt, moeten in artikel 2, § 2, derde lid, van het ontworpen besluit minstens de criteria worden gepreciseerd die de m-leverancier bij het bepalen van die vergoeding in acht zal moeten nemen.<sup>2</sup>

3.4. In artikel 2, § 2, vierde lid, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat het biljet chauffeur vanaf *ten laatste* 1 juli 2020 niet meer verkrijgbaar is.

Gelet op de woorden “ten laatste” is het mogelijk dat het biljet chauffeur ook vroeger<sup>3</sup> niet meer verkrijgbaar zou zijn. Er wordt evenwel niet bepaald welke instantie daartoe zou kunnen beslissen. Die beslissing lijkt te worden overgelaten aan de exploitant, zijnde VVM De Lijn,<sup>4</sup> ofschoon dat niet uitdrukkelijk wordt bepaald.

---

<sup>1</sup> Artikel 1, 20°, van het ontwerp.

<sup>2</sup> Naast de vereiste dat die leverancier gebonden blijft aan de tarieven van de m-vervoerbewijzen.

<sup>3</sup> Maar ten vroegste op 1 februari 2020, datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

<sup>4</sup> In de nota aan de Vlaamse Regering wordt in verband met de afschaffing van de betalingen met cash gesteld dat De Lijn initiatieven zal nemen om dit tijdig bekend te maken en zal voorzien in begeleidende maatregelen om dit op een gepaste wijze te introduceren.

Uit artikel 36, § 1, van het decreet van 26 april 2019 vloeit evenwel voort dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om het tariefbeleid te coördineren en de tarieven te bepalen. Hieruit vloeit voort dat de Vlaamse Regering zelf dient te bepalen wanneer het biljet chauffeur niet meer verkrijgbaar is. De woorden “ten laatste” moeten dan ook worden weggelaten.

3.5.1. In het ontworpen artikel 66, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’ (artikel 4 van het ontworpen besluit) wordt bepaald dat op de voertuigen van de VMM vervoerbewijzen vanaf ten laatste 1 juli 2020 niet met cash geld betaald kunnen worden (eerste lid) en dat die voertuigen ten laatste vanaf die datum niet als verkooppriemtes kunnen worden beschouwd in de zin van artikel I.8.32, a) en b), van het Wetboek Economisch Recht (tweede lid).

3.5.2. Voor het eerste lid van die bepaling kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 39, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de reisvoorwaarden te bepalen, zijnde bepalingen die betrekking kunnen hebben op onder meer de rechten en plichten van de reizigers en van derden.<sup>5</sup>

3.5.3. Wat het ontworpen artikel 66, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreft, heeft de gemachtigde verklaard dat die bepaling “is (...) bedoeld als een verduidelijking van de feitelijke situatie. Het is de bedoeling om niet langer vervoerbewijzen te verkopen op voertuigen van De Lijn waardoor zij niet langer beantwoorden aan de definitie van een verkooppriemte in de zin van artikel I.8.32, a) en b), van het Wetboek Economisch Recht.”

Naar luid van artikel I.8.32 van het Wetboek Economisch Recht geldt *voor de toepassing van boek VI van dat wetboek* de volgende definitie van het begrip “verkooppriemten”:

“a) iedere onverplaatsbare ruimte voor detailhandel waar de onderneming op permanente basis zijn activiteiten uitvoert; of

b) iedere verplaatsbare ruimte voor detailhandel waar de onderneming gewoonlijk zijn activiteiten uitvoert.”

Nog los van het gegeven dat uit die definitie niet voortvloeit dat in een verkooppriemte met cash geld moet kunnen worden betaald, is het Vlaamse Gewest niet bevoegd om deze aangelegenheid te regelen. Er moet niet worden nagegaan of voor deze bepaling een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden,<sup>6</sup> vermits de ontworpen regeling in ieder geval niet noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest: door de afschaffing van het biljet chauffeur op (ten laatste) 1 juli 2020,<sup>7</sup> zal het sowieso niet mogelijk zijn op de voertuigen van de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net met cash geld te betalen.

Bijgevolg moet het tweede lid van het ontworpen artikel 66, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 worden weggelaten.

---

<sup>5</sup> Artikel 2, 20°, van het decreet van 26 april 2019.

<sup>6</sup> Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

<sup>7</sup> Zie artikel 2, § 2, vierde lid, van het ontwerp.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. In de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef moet ook worden verwezen naar artikel 39, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019.

### Artikel 1

5. Vermits uit artikel 2, § 4, van het ontwerp voortvloeit dat een snellijnbiljet of -kaart enkel geldig is op een vooraf bepaald traject op een Limburgse snelbuslijn, schrijve men in artikel 1, 16° en 17°, van het ontwerp “een Limburgse snelbuslijn” (in plaats van “de Limburgse snelbuslijnen”) en in punt 18 van die bepaling “op een bepaald traject van een Limburgse snelbuslijn” (in plaats van “met de Limburgse snelbuslijnen”).

### Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, waarmee de Vlaamse Regering zijn goedkeuring heeft verleend aan de door de raad van bestuur van VVM De Lijn opgestelde ‘maximumtarieven van de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn’.

De opheffing van een dergelijk goedkeuringsbesluit is zinloos, aangezien het volledige uitwerking heeft gehad. Hoewel deze maximumtarieven impliciet, maar zeker, worden opgeheven op het ogenblik van de inwerkingtreding van het te nemen besluit, kan evenwel ter wille van de rechtszekerheid worden aanvaard dat dit alsnog uitdrukkelijk in het ontwerp zou worden bepaald. Artikel 5 van het ontwerp dient dan wel als volgt te worden herschreven:

“De maximumtarieven van de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn en de categorieën van personen die in aanmerking komen voor gratis vervoer, zoals goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, worden opgeheven.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT