



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.450/3
van 6 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
exploitatie van het kernnet en aanvullend net’

Op 9 november 2021 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 ‘over de exploitatie van het kernnet en aanvullend net’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2021.

*

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 ertoe de exploitatievoorwaarden te bepalen waaraan de exploitanten van het kern- en aanvullend net moeten voldoen (artikelen 2 tot 15 van het ontwerp). Die voorwaarden hebben betrekking op de kenmerken van (artikelen 3 tot 5) en de toegang tot (artikelen 6 tot 8) de voertuigen, de informatieverlening (artikelen 9 en 10), de na te leven akkoorden inzake gewestoverschrijdend geregeld vervoer (artikel 11), de tarieven (artikelen 12 tot 14) en de betalingswijzen (artikel 15).

In het verlengde hiervan worden een aantal bepalingen opgeheven die bestaande regelingen bevatten inzake de exploitatie van wat thans het kern- en aanvullend net is (artikelen 16 tot 19).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 36, § 1, eerste lid, en § 3, en 39, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’. In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullend net te coördineren en om de tarieven en de voorwaarden voor tariefdifferentiatie te bepalen, evenals de reis- en exploitatievoorwaarden, waaronder de vereisten voor de voertuigen.

Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef blijkt dat voor het ontwerp ook rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 32, § 2, vijfde lid, en 34, § 1, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019. De in die bepalingen vervatte machtigingen, die betrekking hebben op het vervoer op maat en op het minimumpercentage van de totale exploitatie van het kern- en aanvullend net dat door de VVM De Lijn aan derden wordt toevertrouwd, zijn evenwel niet relevant voor de ontworpen regeling, zodat ze geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is uiteengezet.

Artikel 2

5. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de interne exploitant het bestek *aanpast* van de overheidsopdracht waarmee hij de uitvoering van diensten van geregeld vervoer gunt aan een onderaannemer, “overeenkomstig de bepalingen van dit besluit”. Vermits het de bedoeling is dat het bestek vanaf de inwerkingtreding van het te nemen besluit in overeenstemming is met de bepalingen ervan, schrijve men beter dat het bestek in overeenstemming is met de bepalingen van dit besluit.

Artikel 4

6.1. Naar luid van artikel 4 van het ontwerp moeten nieuw aan te kopen voertuigen uitgerust zijn met een lage vloer als vermeld in verordening (EG) nr. 661/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 ‘betreffende typegoedkeuringsvoorschriften voor de algemene veiligheid van motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en daarvoor bestemde systemen, onderdelen en technische eenheden’.

Gevraagd welke bepaling van de verordening wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat om artikel 7.4 van Verordening nr. 661/2009, gecombineerd met de verwijzing in bijlage IV naar Reglement 107 (VN/ECE), onder meer bijlage 8 daarvan. In se hebben deze regels rechtstreekse werking, maar hebben ze betrekking op typegoedkeuringsvoorschriften, terwijl artikel 4 een regel beoogt te stellen ten aanzien van de exploitant omtrent de aankoop van de voertuigen.”

In artikel 7, lid 4, van verordening (EG) nr. 661/2009 wordt evenwel geen gewag gemaakt van een “lage vloer”.¹ In zoverre de gemachtigde verwijst naar “Reglement 107 (VN/ECE), onder meer bijlage 8”,² is niet duidelijk of met de ontworpen bepaling wordt bedoeld dat het om een voertuig van het carrosserietype “lage vloer” moet gaan, dan wel of moet worden voldaan aan de voorschriften voor technische inrichtingen die de toegang vergemakkelijken voor passagiers met beperkte mobiliteit bepaald in bijlage 8 van dat reglement.

Bijgevolg moet artikel 4 van het ontwerp worden gepreciseerd zodat de vereisten waaraan voertuigen moeten voldoen, duidelijker uit de tekst ervan blijken.

¹ Overigens wordt verordening (EG) nr. 661/2009 met ingang van 6 juli 2022 vervangen door verordening (EU) 2019/2144 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 ‘betreffende de voorschriften voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd wat de algemene veiligheid ervan en de bescherming van de inzittenden van voertuigen en kwetsbare weggebruikers betreft, tot wijziging van Verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 78/2009, (EG) nr. 79/2009 en (EG) nr. 661/2009 van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 631/2009, (EU) nr. 406/2010, (EU) nr. 672/2010, (EU) nr. 1003/2010, (EU) nr. 1005/2010, (EU) nr. 1008/2010, (EU) nr. 1009/2010, (EU) nr. 19/2011, (EU) nr. 109/2011, (EU) nr. 458/2011, (EU) nr. 65/2012, (EU) nr. 130/2012, (EU) nr. 347/2012, (EU) nr. 351/2012, (EU) nr. 1230/2012 en (EU) 2015/166 van de Commissie’.

² Bedoeld wordt Reglement nr. 107 van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE) – Uniforme voorschriften voor de goedkeuring van voertuigen van categorie M2 of M3 wat hun algemene constructie betreft.

6.2. Indien het de bedoeling zou zijn dat de voertuigen moeten voldoen aan de voorschriften voor technische inrichtingen die de toegang vergemakkelijken voor passagiers met beperkte mobiliteit bepaald in bijlage 8 van dat reglement, zou in zoverre artikel 4 van het ontwerp ertoe leidt dat enkel dergelijke voertuigen mogen worden gebruikt, die bepaling als een technisch voorschrift kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 1, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. In dat geval zou het ontwerp overeenkomstig artikel 5, lid 1, van die richtlijn aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld en moet de goedkeuring ervan, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn met drie maanden worden uitgesteld.

Weliswaar blijkt uit de artikelen 5, lid 1, en 7 van richtlijn (EU) 2015/1535 dat die verplichting niet geldt wanneer het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft of wanneer het onder meer gaat om bepalingen waarbij de lidstaten zich voegen naar bindende handelingen van de Unie die de aanneming van technische voorschriften of regels betreffende diensten tot gevolg hebben of voldoen aan de uit een internationale overeenkomst voortvloeiende verplichtingen die de aanneming van gemeenschappelijke technische voorschriften of regels betreffende diensten in de Unie tot gevolg hebben. Vermits, zoals de gemachtigde zelf aangeeft, verordening (EG) nr. 661/2009 en reglement nr. 107 (VN/ECE) betrekking hebben op de typegoedkeuring voor voertuigen, en niet op de door exploitanten van openbaar vervoer te gebruiken voertuigen, lijkt evenwel betwijfeld te kunnen worden dat het om de omzetting van een internationale of een Europese norm gaat, al zou de ontworpen regeling er wel toe leiden dat voertuigen worden gebruikt die aan die typegoedkeuring voldoen.

Gelet hierop zou de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 moeten worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

Artikel 13

7. In artikel 13, eerste lid, van het ontwerp wordt in de mogelijkheid voorzien om kortingen toe te kennen en promotionele vervoerbewijzen aan te bieden. In het tweede lid van die bepaling wordt het begrip “promotionele vervoerbewijzen” omschreven als volgt:

“tijdelijk door de exploitant aangeboden vervoerbewijzen zoals vastgelegd door de Vlaamse Regering ter uitvoering van artikel 36, §1, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid met een door de exploitant bepaalde korting in het kader van een promotionele actie”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het gaat om de vervoerbewijzen die de Vlaamse Regering vaststelt in uitvoering van artikel 36, §1, van het decreet van 26 april 2019, namelijk op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 januari 2020 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. In dat besluit werden ‘de vervoerbewijzen’ vastgesteld bedoeld in artikel 13, tweede lid. De bedoeling van artikel 13 is om de exploitant het recht te geven daarvan afwijkende ‘promotionele vervoerbewijzen’ aan te bieden.”

Vermits het de bedoeling is van de ontworpen regeling om te kunnen afwijken van de tarieven bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 januari 2020 ‘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’, zou het begrip “promotionele vervoerbewijzen” moeten worden omschreven als “tijdelijk door de exploitant aangeboden vervoerbewijzen waarvan de prijs in het kader van een promotionele actie afwijkt van de tarieven bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 januari 2020 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”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH