



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.451/3
van 6 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 betreffende het geregeld vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het vervoer voor eigen rekening en het ongeregeld vervoer’

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 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 betreffende het geregeld vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het vervoer voor eigen rekening en het ongeregeld vervoer’.

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 Astrid TRUYENS, 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 in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 ‘betreffende het geregeld vervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het vervoer voor eigen rekening en het ongeregeld vervoer’ de artikelen 2/1 tot 2/6 in te voegen waarin de vergunning wordt geregeld die is vereist voor het uitoefenen van geregeld vervoer dat niet wordt aangeboden door de interne operator. Er wordt in een model van aanvraagformulier voorzien (ontworpen artikel 2/1), de Vlaamse minister bevoegd voor mobiliteit wordt belast met de uitreiking van de vergunning (ontworpen artikel 2/2), de duur van de vergunning wordt geregeld (ontworpen artikel 2/3), er wordt bepaald welke verplichtingen de vergunninghouder moet naleven (ontworpen artikelen 2/4 en 2/5) en de intrekking of beëindiging van de vergunning wordt geregeld (ontworpen artikel 2/6).

Voorts worden de artikelen 32 tot 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 opgeheven (artikel 2) en wordt bijlage I bij dat besluit vervangen (artikel 3).

RECHTSGROND

3.1. Zoals in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt aangegeven, vindt het ontwerp in beginsel rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en in artikel 16 van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’.

3.2. Het voorgaande gaat evenwel niet op voor het ontworpen artikel 2/6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 (artikel 2 van het ontwerp), waarin wordt bepaald dat de vergunning wordt ingetrokken en beëindigd overeenkomstig de artikelen 4 tot 6 van hetzelfde besluit en dat aan de vergunninghouder een verbod kan worden opgelegd om aan geregeld vervoer te doen. In advies 33.202/3 van 4 juni 2002 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het ontwerp dat tot die artikelen 4 tot 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 heeft geleid, immers het volgende opgemerkt:

“In deze artikelen wordt voorzien in de mogelijkheid om de vergunning voor grensoverschrijdend geregeld vervoer ‘voorlopig in te trekken’ (artikel 4) en te ‘beëindigen’ (artikel 6). Bovendien wordt aan de administratie de bevoegdheid gegeven om in bepaalde omstandigheden de vergunninghouder te verbieden om op het grondgebied van het Vlaamse Gewest grensoverschrijdend vervoer te verrichten (artikel 7).

Voor die bepalingen kan geen rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 20 april 2001. Artikel 17, § 5, van dat decreet voorziet immers alleen in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om de vergunning in te trekken (lees : te schorsen) voor een termijn van maximum drie maanden indien de vergunninghouder de bepalingen van het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleeft.

De artikelen 4 tot 7 van het ontwerp moeten derhalve worden omgewerkt om ze in overeenstemming te brengen met artikel 17, § 5, van het decreet.”

De ontworpen regeling strekt ertoe het toepassingsgebied van de artikelen 4 tot 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 uit te breiden tot de vergunningen waarin artikel 16, § 1, van het decreet van 20 april 2001 voorziet voor het uitoefenen van geregeld vervoer dat niet wordt aangeboden door de interne operator. In tegenstelling tot hetgeen in artikel 17, § 5, van dat decreet wordt bepaald ten aanzien van de vergunningen voor het grensoverschrijdend geregeld vervoer,¹ wordt in artikel 16 van het decreet van 19 juli 2002 nergens gewag gemaakt van de mogelijkheid om de vergunningen te schorsen of in te trekken of van de mogelijkheid om aan de vergunninghouder een verbod op te leggen om aan geregeld vervoer te doen. In artikel 16, § 2, van dat decreet wordt enkel in de mogelijkheid voorzien om een vergunning te weigeren als de Vlaamse Regering besluit dat het vervoer de levensvatbaarheid van vergelijkbaar vervoer op de directe verbindingen in kwestie, waarvoor reeds een openbaredienstencontract is afgesloten, ernstig in het gedrang kan brengen. Hetgeen de Raad van State heeft opgemerkt ten aanzien van wat de artikelen 4 tot 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 zijn geworden, geldt derhalve *a fortiori* ten aanzien van de toepassing van die bepalingen op de vergunningen bedoeld in het ontworpen artikel 2/6 van hetzelfde besluit.

Bijgevolg kan die bepaling geen doorgang vinden.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt omtrent het model van aanvraagformulier waarvan in het ontworpen artikel 2/1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 (artikel 2 van het ontwerp) gewag wordt gemaakt en dat in de ontworpen bijlage I (artikel 3 van het ontwerp en de bijlage erbij) vervat ligt, het volgende uiteengezet:

“De bijlage wordt vervangen aangezien dit model gebaseerd was op verordening (EEG) nr. 684/92 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen. Deze verordening werd opgeheven door verordening (EG) nr. 1073/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006. De nieuwe bijlage is in overeenstemming met het model zoals voorzien in bijlage III van verordening (EG) nr. 361/2014 houdende uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad aangaande de documenten voor het internationale personenvervoer met

¹ En in de artikelen 19, § 5, en 23, § 2, van hetzelfde decreet ten aanzien van het bijzonder geregeld vervoer en het vervoer voor eigen rekening.

touringcars en autobussen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2121/98 van de Commissie.”

De gemachtigde preciseerde dat dit model naar analogie wordt toegepast aangezien 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’ in dit geval niet van toepassing is. Hij verklaarde:

“(…) het is de bedoeling om hetzelfde model naar analogie te gebruiken voor een situatie die niet onder het toepassingsgebied van de verordening valt, zoals ook het geval is voor de niet-grensoverschrijdende bijzondere vormen van geregeld vervoer die nu al geregeld zijn door artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002. De decreetgever heeft in 2001 de keuze gemaakt om de Europese regeling inzake toegang tot de markt die gold voor het internationaal vervoer van personen met autobussen ook toe te passen voor het vervoer binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest.”

Hiermee kan worden ingestemd. Er wordt evenwel van het thans voorliggende ontwerp het best gebruik gemaakt om tevens de overige bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 aan te passen aan het gewijzigde recht van de Europese Unie. Zo wordt ook in de artikelen 3, tweede lid, 4, 3^o, en 21 van dat besluit nog gewag gemaakt van verordening (EG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 ‘houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen’ die, zoals vermeld in de nota aan de Vlaamse Regering is ingetrokken bij de voormelde verordening (EG) nr. 1073/2009.

Voorts bevat het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 een aantal bepalingen inzake aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 1073/2009 vallen en die in die verordening worden geregeld. Gelet op het overschrijfverbod zouden die bepalingen moeten worden opgeheven. Zo vloeit uit artikel 3, derde lid, van het besluit van 19 juli 2002 voort dat bijlage I bij dat besluit, tot vervanging waarvan artikel 3 van het ontwerp strekt, ook geldt voor het grensoverschrijdend geregeld vervoer terwijl verordening (EG) nr. 1073/2009 voor dat vervoer in een communautair model voorziet. Die bepaling zou moeten worden opgeheven. Ook de artikelen 7 en 20 tot 25 van het besluit van 19 juli 2002 lijken bepalingen inzake het grensoverschrijdend vervoer te bevatten die in verordening (EG) nr. 1073/2009 worden geregeld. Het strekt dan ook tot aanbeveling om dat besluit nog eens grondig vanuit dat oogpunt te herbekijken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Naar luid van het ontworpen artikel 2/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 kan de minister de vergunninghouders verplichten de door de Vlaamse Regering vastgestelde tarieven na te leven.

De prijsreglementering die uit de ontworpen regeling kan voortvloeien, houdt een beperking in van de vrijheid van handel en nijverheid, die de gewesten bij de uitoefening van hun

bevoegdheden in acht moeten nemen.² Gevraagd hoe die beperking kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde:

“Overeenkomstig artikel 16, § 2, tweede lid, van het decreet van 20 april 2001 kan de Vlaamse Regering de vergunning weigeren als ze besluit dat het vervoer de levensvatbaarheid van vergelijkbaar vervoer op de directe verbindingen in kwestie waarvoor er een openbaredienstencontract is afgesloten ernstig in het gedrang kan brengen. Overeenkomstig artikel 16, § 2, eerste lid, kan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepalen voor het verlenen van een vergunning. De prijszetting kan een voorwaarde zijn waaronder de vermelde levensvatbaarheid niet in het gedrang komt.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat in dit geval de naleving van de door de Vlaamse Regering vastgestelde tarieven beschouwd moet worden als het minste kwaad, waarmee kan worden vermeden dat de vergunning wordt geweigerd omdat anders de levensvatbaarheid van vergelijkbaar vervoer op de directe verbindingen waarvoor reeds een openbaredienstencontract is afgesloten, ernstig in het gedrang kan worden gebracht. Gelet hierop kan de ontworpen regeling worden aanvaard. Evenwel zal bij de uitreiking van de vergunning *in concreto* moeten worden nagegaan of het opleggen van dergelijke verplichting effectief is verantwoord.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

² GwH 28 mei 2009, nr. 87/2009, B.6.2.