

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.590/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 december 2002 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder", heeft op 22 april 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder te regelen.

1.1. Wat de taxidiensten betreft, wordt vooreerst in een vergunningsstelsel voorzien. Het ontwerp regelt daartoe inzonderheid de algemene kenmerken van de vergunningen en de procedure (artikel 2), het aantal vergunde taxivoertuigen in een gemeente (de artikelen 3 en 4), het oneigenlijk gebruik van de vergunning (artikel 5), de aanwending van reserve- en vervangingsvoertuigen (artikelen 6 tot 9), de stopzetting van de dienstverlening (artikel 10), alsmede de schorsing en de intrekking van de vergunning (artikelen 11 en 12).

Vervolgens worden voor de taxidiensten exploitatievoorwaarden vastgesteld. Deze hebben inzonderheid betrekking op het voertuig zelf, met name de taxi's (artikelen 13 tot 17) en de reserve- en vervangingsvoertuigen (artikelen 18 en 19), op de gegevens betreffende de dienst en de ritten, meer bepaald inzake de taxameter en de tarieven (artikelen 20 tot 27), de dienststaten (artikel 28), het vervoerbewijs (artikelen 29 tot 31), het controlerapport (artikel 32), op het taxilicht (artikel 33), op de affichering in de taxi (artikelen 34 en 35), en op de relatie klant-taxibestuurder (artikelen 36 tot 41).

Ten slotte regelt het ontwerp ook nog het stationeren van taxi's (artikelen 42 tot 47), en voorziet het in een verplichting voor de gemeenten om bepaalde gegevens in verband met het taxivervoer aan de regering te bezorgen.

1.2. Wat de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder betreft, wordt door het ontwerp eveneens voorzien in een vergunningsstelsel en in exploitatievoorwaarden.

Het ontwerp regelt daartoe inzonderheid de algemene kenmerken van de vergunningen en de procedure (artikelen 49 en 50), de aanwending van reserve- en vervangingsvoertuigen (artikelen 51 en 52), de stopzetting van de dienst (artikel 53), de schorsing en de intrekking van de vergunning (artikelen 54 en 55).

.../...

De exploitatievoorwaarden hebben betrekking op het voertuig (artikel 56), de herkenningstekens en de kaarten (artikelen 57 tot 60), het voorhanden zijn van een vervangingsvoertuig (artikel 61), de schriftelijke overeenkomsten (artikelen 62 en 63). Het ontwerp bevat ook een bepaling i.v.m. de statistieken die de verhuurder aan de gemeente of de regering moet bezorgen (artikel 64).

1.3. Voor het overige regelt het ontwerp nog het verzamelen en het verspreiden van gegevens (artikelen 65 tot 67), alsmede het inzetten van voertuigen in opdracht van de Vlaamse Vervoermaatschappij (artikelen 68 tot 77).

Het ontwerp bevat ook een aantal wijzigings-, opheffings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen (artikelen 78 tot 90).

RECHTSGROND

2. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in een aantal bepalingen van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, "gewijzigd bij decreet van ...".

Sommige bepalingen van het voorliggende ontwerp beogen aldus vooruit te lopen op wijzigingen die in het decreet van 20 april 2001 zullen worden aangebracht bij een nog aan te nemen decreet. Over het voorontwerp van dat wijzigende decreet brengt de Raad van State heden advies uit onder nummer 34.541/3 ⁽¹⁾.

Zolang het bedoelde wijzigende decreet niet is aangenomen, kan enkel rekening gehouden worden met het decreet van 20 april 2001, zoals het thans van kracht is. De Raad van State zal in de hiernavolgende beschouwingen dan ook geen rekening houden met de wijzigingen die beoogd worden met het ontworpen decreet 34.541/3.

⁽¹⁾ Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

3. Een groot aantal bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in het voornoemde decreet van 20 april 2001, zoals dit thans van kracht is. Voor enkele bepalingen van het ontwerp lijkt dit echter niet het geval te zijn.

3.1. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp hebben betrekking op het aantal vergunde taxivoertuigen in een gemeente.

Die bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 27 van het decreet, naar luid waarvan de Vlaamse regering de "modaliteiten" bepaalt waarbinnen het bevoegde college van burgemeester en schepenen de vergunningen kan afgeven. Zoals blijkt uit de bespreking in het Vlaams Parlement van het amendement dat tot artikel 27 heeft geleid, is die machtiging i.h.b. bedoeld om de regering de mogelijkheid te bieden het aantal vergunningen per gemeente te bepalen ⁽²⁾.

Artikel 3, § 2, van het ontwerp zou evenwel duidelijker afgestemd moeten worden op artikel 26, § 2, van het decreet, dat het afgeven van de vergunningen opdraagt aan het college van burgemeester en schepenen. Het is dan ook het college dat de wachtlijst dient bij te houden. De woorden "de gemeente" kunnen bijgevolg beter vervangen worden door "het college" ⁽³⁾.

In zoverre artikel 4, §§ 2 tot 6, voorziet in een beslissing van de bestendige deputatie m.b.t. het aantal vergunningen per gemeente, moet worden vastgesteld dat het decreet de regering niet machtigt om de bestendige deputatie met een dergelijke opdracht te belasten. De bepalingen dienen dus herschreven te worden.

3.2. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat een klacht kan worden ingediend bij de bestendige deputatie, in geval van oneigenlijk gebruik van de vergunning in een andere gemeente.

⁽²⁾ Zie het verslag namens de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 435-7, p. 69 (verklaringen van de heer Loones en van Minister Stevaert).

⁽³⁾ Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat in artikel 4 van het ontwerp, dat het heeft over het vaststellen van de norm inzake het aantal vergunningen, terecht sprake is van een beslissing van de gemeenteraad. De gemeenteraad is immers bevoegd om de algemene voorwaarden vast te stellen (zie artikel 26, § 1, van het decreet).

Ook wat die bepaling betreft, moet worden vastgesteld dat het decreet de regering niet machtigt om de bestendige deputatie te belasten met de opdracht om zich over klachten uit te spreken. De rol van de bestendige deputatie is beperkt tot het ontvangen van beroepen tegen beslissingen i.v.m. vergunningen (artikel 37, § 2, van het decreet).

3.3. Volgens artikel 11, §§ 1 en 2, van het ontwerp kan het college van burgemeester en schepenen de vergunning voor het exploiteren van een taxidienst schorsen of intrekken, als blijkt dat respectievelijk de houder van de vergunning of de taxibestuurder een aantal met name genoemde verplichtingen niet naleeft.

Uit artikel 31, § 2, van het decreet blijkt dat de schorsing of de intrekking van de vergunning slechts mogelijk is ingeval van tekortkomingen van de exploitant. Tekortkomingen van een taxibestuurder worden daarentegen niet vermeld als grond voor de schorsing of de intrekking van de vergunning. Artikel 11, § 2, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.4. Artikel 11, § 6, van het ontwerp bepaalt dat, als een exploitatievergunning wordt ingetrokken, de betrokkene gedurende vijf jaar geen nieuwe taxivergunning kan verkrijgen, en evenmin meerderheidsvennoot of zaakvoerder kan worden in een rechtspersoon die een taxidienst exploiteert of wil exploiteren.

In zoverre die bepaling het onmogelijk maakt om gedurende een bepaalde tijd een bepaalde commerciële activiteit uit te oefenen, houdt ze een beperking in van de vrijheid van handel en nijverheid. Een dergelijke beperking moet bij decreet mogelijk gemaakt worden.

In zoverre de genoemde bepaling voorts verbiedt om gedurende een bepaalde tijd een bepaalde functie in een rechtspersoon uit te oefenen, houdt ze een beperking in van de vrijheid van vereniging, gewaarborgd bij o.m. artikel 27 van de Grondwet. Ook voor een dergelijke beperking is een optreden van de decreetgever vereist.

Bij gebreke van decretale grondslag, dient artikel 11, § 6, uit het ontwerp weggelaten te worden.

Ten overvloede kan nu reeds opgemerkt worden dat voor het invoeren van de bedoelde beperkingen de decreetgever zal moeten verantwoorden waarom een beperking van de genoemde grondrechten noodzakelijk is.

3.5. Artikel 48 voorziet in een verplichting voor elke gemeente om jaarlijks aan de Vlaamse regering een aantal gegevens te bezorgen.

Artikel 40 van het decreet bepaalt weliswaar dat de taxi-exploitant de statistische gegevens betreffende zijn onderneming moet bezorgen aan de gemeente of aan de Vlaamse regering, als die erom verzoeken. Die bepaling machtigt de regering echter niet om een algemene verplichting tot het bezorgen van gegevens aan de gemeenten op te leggen.

Er kan dan ook betwijfeld worden of artikel 40 van het decreet een voldoende rechtsgrond biedt voor het ontworpen artikel 48.

3.6. Luidens artikel 49, § 4, van het ontwerp, kan de minister de minimumtarieven bepalen voor het verhuren van voertuigen met bestuurder.

Artikel 42, § 4, van het decreet bepaalt dat de gemeenteraad het toepasselijke tarief vaststelt. De regering wordt niet gemachtigd om een minimumtarief vast te stellen.

Voor artikel 49, § 4, van het ontwerp is er dus geen rechtsgrond.

3.7. Volgens artikel 54, §§ 1 en 2, van het ontwerp kan het college van burgemeester en schepenen de vergunning voor het exploiteren van een dienst van verhuurvoertuigen met bestuurder schorsen of intrekken, als blijkt dat respectievelijk de houder van de vergunning of de bestuurder een aantal met name genoemde verplichtingen niet naleeft.

Uit artikel 46, § 2, van het decreet blijkt dat de schorsing of de intrekking van de vergunning slechts mogelijk is ingeval van tekortkomingen van de exploitant. Tekortkomingen van een bestuurder worden daarentegen niet vermeld als grond voor de schorsing of de intrekking van de vergunning. Artikel 54, § 2, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.8. Artikel 54, § 6, van het ontwerp bevat een bepaling die te vergelijken is met die van artikel 11, § 6.

Mutatis mutandis wordt dan ook verwezen naar opmerking 3.4.

3.9. Artikel 65 voorziet in de mogelijkheid voor de minister om de gemeenten te verplichten bepaalde gegevens te bezorgen aan "bepaalde officiële instanties".

Voor een dergelijke bepaling biedt het decreet van 20 april 2001 geen rechtsgrond. Weliswaar bepalen de artikelen 40 en 52 van het decreet dat de exploitant bepaalde gegevens moet bezorgen aan de gemeente of aan de Vlaamse regering, als die erom verzoeken. Er is echter geen sprake van de mogelijkheid om de gemeenten te verplichten bepaalde gegevens mede te delen aan andere overheden.

Ten overvloede kan nog worden opgemerkt dat de uitdrukking "bepaalde officiële instanties" wel bijzonder vaag is.

3.10. De artikelen 68 tot 77 van het ontwerp hebben betrekking op het inzetten van voertuigen in opdracht van de Vlaamse Vervoermaatschappij, als geregeld vervoer of als bijzondere vormen van geregeld vervoer.

De ontworpen bepalingen geven geen uitvoering aan artikel 16, vierde lid, van het decreet van 20 april 2001, luidens welke bepaling de Vlaamse regering het minimumpercentage bepaalt van de totale exploitatie van het geregeld vervoer dat door de Vlaamse Vervoermaatschappij aan derden wordt toevertrouwd.

Het ontwerp moet dan ook op dit punt worden aangevuld.

3.11. Luidens artikel 80 van het ontwerp blijven de vergunningen die werden uitgereikt op basis van artikel 3, § 2, van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, maximaal vijf jaar geldig na de bekendmaking van het ontworpen besluit.

Artikel 73 van het decreet, dat volgens artikel 88 van het ontwerp in werking zou treden op de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit ⁽⁴⁾, houdt impliciet een bevestiging in van de geldigheid van de vergunningen afgegeven met toepassing van de wet van 27 december 1974. Artikel 73, eerste lid, bepaalt zelfs dat de geldigheidsduur van bepaalde vergunningen verlengd wordt.

Artikel 80 van het ontwerp, dat ertoe strekt de geldigheidsduur van de vergunningen te beperken, is niet verenigbaar met artikel 73 van het decreet. Artikel 80 dient dus weggelaten te worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De indeling van een artikel in paragrafen strookt niet met de regels van de wetgevingstechniek wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel leidt. De indeling in paragrafen van de artikelen 5, 11, 12, 21, 22, 24, 33, 36, 37, 41, 43, 49, 54, 55, 68, 69 en 86 van het ontwerp dient dan ook opnieuw te worden bekeken.

5. In een regelgevende tekst worden geen woorden als "moeten" gebruikt, aangezien de verplichting reeds besloten ligt in de regelgeving als zodanig. Deze opmerking geldt bijvoorbeeld voor de artikelen 22, 46 en 59 van het ontwerp.

⁽⁴⁾ De aandacht moet erop gevestigd worden dat het hiervóór genoemde voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 20 april 2001 voorziet in de opheffing van artikel 73 van dat decreet. Zoals hiervóór is opgemerkt, wordt in het voorliggende advies met die ontworpen opheffing geen rekening gehouden (zie opmerking 2, hiervóór).

6. Op diverse plaatsen in het ontwerp wordt verwezen naar een artikel "van dit besluit". Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek is het voldoende het artikel te vermelden, en kunnen de woorden "van dit besluit" worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar een voorlopig nog niet bestaand wijzigend decreet te worden weggelaten (zie opmerking 2).
8. Het derde lid dient vervolledigd te worden met een verwijzing naar het wijzigende koninklijk besluit van 16 februari 1981.
9. Het vierde lid dient vervolledigd te worden met een verwijzing naar de wijzigende koninklijke besluiten van 14 oktober 1975 en 28 april 1980.
10. Het vijfde lid dient vervolledigd te worden met een verwijzing naar het wijzigende koninklijk besluit van 29 september 1978.
11. Het achtste lid dient vervolledigd te worden met een verwijzing naar de wijzigende ministeriële besluiten van 22 januari 1976, 12 februari 1976, 5 mei 1976, 21 januari 1981, 8 juli 1981, 19 oktober 1982, 16 maart 1983 en 11 augustus 1983.
12. Vermits artikel 78 van het ontwerp beoogt wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 19 februari 1976, dient naar dit besluit verwezen te worden in een nieuw lid van de aanhef (na het lid waarin verwezen wordt naar het ministerieel besluit van 16 oktober 1975).

Men redigere dit lid als volgt :

"Gelet op het ministerieel besluit van 19 februari 1976 genomen ter uitvoering van artikel 28 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's en hun aanhangwagens moeten voldoen, inzonderheid op artikel 5, en op artikel 6, vervangen bij het ministerieel besluit van 23 december 1983;"

13. Men voege - vóór het lid waarin verwezen wordt naar de beraadslaging van de Vlaamse regering - een nieuw lid in, waarin verwezen wordt naar het advies van de inspectie van financiën, gegeven op 12 november 2002.

14. In het twaalfde lid van de aanhef kan het nummer (34.590/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 2

15. Men redigere paragraaf 3, tweede lid, eerste volzin, als volgt :

"Naargelang het geval, als bedoeld in artikel 26, § 4, van het decreet, stelt de gemeenteraad of het college de toe te passen tarieven vast."

Artikelen 78 en 79

16. In deze artikelen moeten de te wijzigen besluiten vermeld worden met al de nog relevante wijzigingen die ze hebben ondergaan (zie de opmerkingen 9 tot 12, hiervóór).

Artikel 88

17. In het eerste lid van dit artikel schrijve men "... artikel 70, 17° en 18°, ..." in plaats van "... artikel 67, 17° en 18°, ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER