



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.058/4
du 30 avril 2024

advies 76.058/4
van 30 april 2024

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
30 août 2013 portant le Code
ferroviaire'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
30 augustus 2013 houdende de
Spoorcodex'

Le 2 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 avril 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2024.

*

Op 2 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 30 april 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

1. Afin d'identifier correctement les modifications encore en vigueur subies par la disposition modifiée, les mots « À l'article 3 du Code ferroviaire, inséré par la loi du 15 juin 2015, le 11^o est complété » seront remplacés par les mots « L'article 3, 11^o, du Code ferroviaire, inséré par la loi du 15 juin 2015, est complété ».

2. Il n'y a pas lieu de faire figurer des éléments normatifs dans une définition.

Les mots « pour autant qu'une entreprise ferroviaire sera désignée pour l'utilisation de ces capacités ou services, à l'exception de ceux décrits à l'annexe 1^{re} (lire : annexe 1), point 2, a) et 4, d) en rapport avec les emplacements convenables pour les services de billetterie et l'information aux voyageurs » seront dès lors omis¹.

Article 7

En application de l'article 8/1, alinéa 2, en projet du Code ferroviaire, lorsqu'un candidat qui n'est pas une entreprise ferroviaire demande l'accès à une installation de service visée à l'annexe 1, point 2, ou aux services qui y sont fournis, ou aux services visés à l'annexe 1, points 3 et 4, il est tenu de désigner une entreprise ferroviaire pour utiliser cet accès. Toutefois, en application de l'article 9, § 2, en projet du Code ferroviaire, les candidats qui ne sont pas des entreprises ferroviaires peuvent faire usage eux-mêmes des services dans les gares visés à l'annexe 1, points 2, a) et 4, d) en rapport avec les emplacements convenables pour les services de billetterie et l'information aux voyageurs.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Ces éléments figurent du reste aux articles 8/1 et 9, § 2, en projet, du Code ferroviaire.

Interrogé sur l'articulation entre ces deux dispositions, le délégué du Ministre a donné les explications suivantes :

« Artikel 8/1 wordt in het leven geroepen om ondubbelzinnig tegemoet te komen aan de bepalingen van artikel 1 van Uitvoeringsverordening 2017/2177 in het kader van deze openstelling van de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten die verband houden met spoorvervoer voor andere aanvragers dan spoorwegondernemingen.

Omdat artikel 9 van de Spoorcodex meer gericht is op het aanbod van diensten en dienstvoorzieningen, waartegenover het nieuwe artikel 8/1 gericht is op het aanvragen van, en de toegang tot dienstvoorzieningen, werd geopteerd om de uitzondering inzake kaartverkoop uitsluitend op te nemen in artikel 9 van de Spoorcodex. Op deze manier zal de toevoeging van artikel 8/1 ons volledig in overeenstemming brengen met de Europese regelgeving en kunnen ook eventuele interpretatieverschillen vermeden worden ».

Il doit toutefois être relevé que l'hypothèse visée à l'article 1^{er}, alinéa 2, du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 'concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire' est rencontrée dès que la législation nationale autorise des candidats autres que les entreprises ferroviaires à demander l'accès aux installations de service et la fourniture de services associés au transport ferroviaire, indépendamment de la question de savoir qui peut faire usage de ces capacités. Or, en vertu des dispositions du Code ferroviaire en projet, lorsqu'un candidat qui n'est pas une entreprise ferroviaire demande uniquement l'accès à un ou plusieurs services dans les gares visés à l'annexe 1, points 2, a) et 4, d), en rapport avec les emplacements convenables pour les services de billetterie et l'information aux voyageurs, il peut faire lui-même usage de cet accès de sorte qu'il n'y a pas lieu, dans ce cas, de lui imposer de désigner une entreprise ferroviaire à cet effet.

L'article 8/1, alinéa 2, en projet sera revu afin d'apporter cette précision.

Article 9

1. La phrase liminaire sera revue afin d'identifier avec précision les modifications encore en vigueur subies par la disposition modifiée.

La même observation vaut pour les articles 10 et 12.

2. À l'article 9, § 2, en projet du Code ferroviaire, à la question de savoir pourquoi seuls les « services dans les gares comme ceux décrits à l'annexe 1, point[s] 2, a) et 4, d) en rapport avec les emplacements convenables pour les services de billetterie et l'information aux voyageurs », à l'exception des autres services énumérés aux points 2 à 4 de l'annexe 1 du Code ferroviaire, peuvent être utilisés par les candidats qui ne sont pas des entreprises ferroviaires, le délégué du Ministre a donné les explications suivantes :

« Bepaalde diensten hebben geen enkele operationele link met het 'rijden van de trein' zelf. Om deze capaciteit of diensten te gebruiken is het niet nodig om een spoorwegonderneming aan te wijzen. Concreet kan een kandidaat niet-SO perfect zelf instaan voor de diensten betreffende ticketverkoop en informatie aan de reiziger in de stations, het is niet nodig dat deze beroep doet op een spoorwegonderneming.

Er dient hierbij ook rekening gehouden worden met de verschillende contractuele kaders: een huurovereenkomst voor een ruimte voor kaartverkoop valt onder de concessieovereenkomsten van meerdere jaren. Dit impliceert dat indien de kandidaat niet-SO gebruik wil maken van een andere spoorwegonderneming, deze een nieuwe overeenkomst dient te sluiten en de vorige spoorwegonderneming haar overeenkomst dient op te zeggen. Dit kan leiden tot langetermijncontracten voor de kandidaat niet-SO waardoor deze in een zwakkere onderhandelingspositie terecht kan komen.

Daarnaast kan een kandidaat niet-SO gebruik maken van meerdere spoorwegondernemingen om een jaardienst uit te oefenen. Hierbij zouden ofwel verschillende spoorwegondernemingen moeten instaan voor de ticketverkoop ofwel één spoorwegonderneming bereidt moeten zijn om tickets van zijn concurrent(en) te verkopen.

Tenslotte is er nog het gegeven van 'branding', indien de kandidaat niet-SO zelf instaat voor zijn ticketverkoop en informatieverstrekking in de stations kan deze zijn eigen product in de markt plaatsen.

Rekening houdend met het achterliggende contractueel kader van deze diensten en de natuur van de kandidaat, die beroep kan doen op verschillende spoorondernemingen, is het opportuun dat de kandidaat niet-SO en de uitbater van het passagiersstations hierover een gebruiksovereenkomst kunnen sluiten ».

Il est pris acte de ces explications.

3. À l'article 9, § 6, en projet du Code ferroviaire, la concordance entre la version française et la version néerlandaise sera revue, notamment quant à l'utilisation des mots « ou pour son compte » dans la version française. Si ces mots étaient maintenus, il conviendrait d'en expliquer l'intérêt dans le commentaire de la disposition car celui-ci n'apparaît pas d'emblée.

4. Dans la version française de l'article 9, § 7, en projet du Code ferroviaire, le verbe « proposer » sera remplacé par le verbe « fournir », afin de respecter l'article 13, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE.

Articles 11 et 12

Les articles 11 et 12 seront intervertis afin de présenter les modifications en projet dans l'ordre des dispositions modifiées ².

*

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 122.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

1. Teneinde correct aan te geven welke de nog van kracht zijnde wijzigingen zijn die aangebracht zijn in de bepaling die gewijzigd wordt, dienen de woorden “In artikel 3 van de Spoorcodex, ingevoegd bij de wet van 15 juni 2015, wordt de bepaling onder 11° aangevuld” vervangen te worden door de woorden “Artikel 3, 11°, van de Spoorcodex, ingevoegd bij de wet van 15 juni 2015, wordt aangevuld”.

2. In een definitie horen geen regelgevende elementen thuis.

De woorden “voor zover een spoorwegonderneming wordt aangewezen voor het gebruik van dergelijke capaciteit of diensten, met uitzondering van die beschreven in bijlage 1, punt 2, onder a) en punt 4, onder d), in verband met passende locaties voor kaartverkoop en informatie aan reizigers” dienen derhalve te vervallen.¹

Artikel 7

Luidens het ontworpen artikel 8/1, tweede lid, van de Spoorcodex dient de kandidaat die geen spoorwegonderneming is en die verzoekt om toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage 1, punt 2, of tot de daar verleende diensten of tot de diensten, bedoeld in bijlage 1, punten 3 en 4, een spoorwegonderneming aan te wijzen om van die toegang gebruik te kunnen maken. Luidens het ontworpen artikel 9, § 2, van de Spoorcodex, kunnen kandidaten die geen spoorwegonderneming zijn evenwel zelf gebruik maken van de diensten in de stations, bedoeld in bijlage 1, punten 2, a) en 4, d), in verband met passende locaties voor kaartverkoop en informatie aan de reizigers.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Die elementen staan overigens in de ontworpen artikelen 8/1 en 9, § 2, van de Spoorcodex.

Op een vraag over de samenhang tussen beide bepalingen heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg verstrekt:

“Artikel 8/1 wordt in het leven geroepen om ondubbelzinnig tegemoet te komen aan de bepalingen van artikel 1 van Uitvoeringsverordening 2017/2177 in het kader van deze openstelling van de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten die verband houden met spoorvervoer voor andere aanvragers dan spoorwegondernemingen.

Omdat artikel 9 van de Spoorcodex meer gericht is op het aanbod van diensten en dienstvoorzieningen, waartegenover het nieuwe artikel 8/1 gericht is op het aanvragen van, en de toegang tot dienstvoorzieningen, werd geopteerd om de uitzondering inzake kaartverkoop uitsluitend op te nemen in artikel 9 van de Spoorcodex. Op deze manier zal de toevoeging van artikel 8/1 ons volledig in overeenstemming brengen met de Europese regelgeving en kunnen ook eventuele interpretatieverschillen vermeden worden.”

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het geval waarvan sprake is in artikel 1, tweede alinea, van uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 ‘betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten’ zich voordoet wanneer ook andere aanvragers dan spoorwegondernemingen op grond van de nationale wetgeving toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten kunnen vragen, los van de vraag wie van die capaciteit gebruik mag maken. Krachtens de bepalingen van de ontworpen Spoorcodex kan een kandidaat die geen spoorwegonderneming is, wanneer hij enkel toegang vraagt tot een of meerdere diensten in de stations, bedoeld in bijlage 1, punten 2, a) en 4, d), in verband met passende locaties voor kaartverkoop en informatie aan reizigers, zelf gebruik maken van die toegang, zodat hij in dat geval niet verplicht moet worden om daartoe een spoorwegonderneming aan te wijzen.

Het ontworpen artikel 8/1, tweede lid, dient aldus herzien te worden dat die precisering daarin wordt aangebracht.

Artikel 9

1. De inleidende zin dient aldus herzien te worden dat nauwkeurig aangegeven wordt welke nog van kracht zijnde wijzigingen zijn aangebracht in de bepaling die gewijzigd wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 10 en 12.

2. Op de vraag waarom in het ontworpen artikel 9, § 2, van de Spoorcodex bepaald wordt dat alleen “de diensten in de stations zoals beschreven in bijlage 1, punt[en] 2, a) en 4, d) in verband met passende locaties voor kaartverkoop en informatie aan de reizigers”, gebruikt mogen worden door de kandidaten die geen spoorwegondernemingen zijn, en niet de andere diensten, opgesomd in de punten 2 tot 4 van bijlage 1 bij de Spoorcodex, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Bepaalde diensten hebben geen enkele operationele link met het ‘rijden van de trein’ zelf. Om deze capaciteit of diensten te gebruiken is het niet nodig om een spoorwegonderneming aan te wijzen. Concreet kan een kandidaat niet-SO perfect zelf instaan voor de diensten betreffende ticketverkoop en informatie aan de reiziger in de stations, het is niet nodig dat deze beroep doet op een spoorwegonderneming.

Er dient hierbij ook rekening gehouden worden met de verschillende contractuele kaders: een huurovereenkomst voor een ruimte voor kaartverkoop valt onder de concessieovereenkomsten van meerdere jaren. Dit impliceert dat indien de kandidaat niet-SO gebruik wil maken van een andere spoorwegonderneming, deze een nieuwe overeenkomst dient te sluiten en de vorige spoorwegonderneming haar overeenkomst dient op te zeggen. Dit kan leiden tot langetermijncontracten voor de kandidaat niet-SO waardoor deze in een zwakkere onderhandelingspositie terecht kan komen.

Daarnaast kan een kandidaat niet-SO gebruik maken van meerdere spoorwegondernemingen om een jaardienst uit te oefenen. Hierbij zouden ofwel verschillende spoorwegondernemingen moeten instaan voor de ticketverkoop ofwel één spoorwegonderneming bereidt moeten zijn om tickets van zijn concurrent(en) te verkopen.

Tenslotte is er nog het gegeven van ‘branding’, indien de kandidaat niet-SO zelf instaat voor zijn ticketverkoop en informatieverstrekking in de stations kan deze zijn eigen product in de markt plaatsen.

Rekening houdend met het achterliggende contractueel kader van deze diensten en de natuur van de kandidaat, die beroep kan doen op verschillende spoorondernemingen, is het opportuun dat de kandidaat niet-SO en de uitbater van het passagiersstations hierover een gebruiksovereenkomst kunnen sluiten.”

Van die uitleg wordt akte genomen.

3. In het ontworpen artikel 9, § 6, van de Spoorcodex dienen de Franse en de Nederlandse tekst met elkaar in overeenstemming te worden gebracht, meer bepaald wat betreft het gebruik van de woorden “ou pour son compte” in de Franse tekst. Indien die woorden behouden blijven dan dient in de bespreking van de bepaling de zin ervan nader toegelicht te worden, aangezien die niet onmiddellijk duidelijk is.

4. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 9, § 7, van de Spoorcodex dient het werkwoord “proposer” vervangen te worden door het werkwoord “fournir”, zodat de bepaling in overeenstemming is met artikel 13, lid 7, van richtlijn 2012/34/EU.

Artikelen 11 en 12

De artikelen 11 en 12 moeten onderling van plaats worden gewisseld opdat de ontworpen wijzigingen weergegeven worden in de volgorde van de bepalingen die gewijzigd worden.²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 122.