



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.366/3
van 21 januari 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot opheffing 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 en tot opheffing van artikel 12, 13 en 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 over de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net’

Op 23 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot opheffing 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 en tot opheffing van artikel 12, 13 en 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 over de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2025.

*

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. Artikel 36, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 1919 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ machtigde voorheen de Vlaamse Regering om het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullend net te coördineren en de tarieven te bepalen. Dat artikel werd met ingang van 1 mei 2023 vervangen bij artikel 11 van het decreet van 31 maart 2023 ‘over diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’ en luidt thans:

“Als er een interne exploitant werd aangeduid conform artikel 34, §1, beslist de interne exploitant over de tarieven voor het kernnet en het aanvullend net conform de bepalingen vastgelegd in het openbaredienstencontract, met uitzondering van de sociale tarieven waarvan de rechthebbenden en de hoogte van het tarief door de Vlaamse Regering worden beslist.

Als er geen interne exploitant werd aangeduid conform artikel 34, § 1, coördineert de Vlaamse Regering het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullend net en beslist de Vlaamse Regering over de tarieven.

De Vlaamse Regering coördineert het tariefbeleid voor het openbaar personenvervoer over water en beslist over de tarieven.”

Aldus bepaalt de interne exploitant, en niet langer de Vlaamse Regering, de tarieven, met uitzondering van de sociale tarieven, die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering blijven behoren.¹

Ten gevolge hiervan strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot opheffing van de artikelen 12 tot 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘over de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net’, die regelingen bevatten aangaande de tarieven voor het kernnet en het aanvullend net (artikel 1 van het ontwerp). Ook wordt 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’ opgeheven (artikel 2).

¹ Zie de verantwoording bij het amendement dat tot artikel 11 van het decreet van 31 maart 2023 heeft geleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1560/2, 6-7.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 februari 2025 (artikel 3). Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering zouden de nieuwe tarieven op die datum in werking treden en neemt de regering “bij de definitieve goedkeuring van voorliggend besluit een beslissing (...) over de sociale tarieven”. In zoverre het bepalen van de sociale tarieven bij reglementair besluit gebeurt,² moet overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid het ontwerp waarbij die sociale tarieven worden bepaald, voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.³

RECHTSGROND

3. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 36, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, zoals vervangen bij (artikel 11 van) het decreet van 31 maart 2023. Zoals vermeld wordt de Vlaamse Regering in die bepaling gemachtigd om de sociale tarieven te bepalen.

Het ontwerp strekt er echter niet toe de sociale tarieven voor het kernnet en het aanvullend net te bepalen, maar past de bestaande regelgeving aan aan het gegeven dat de Vlaamse Regering in beginsel niet langer de tarieven voor die netten bepaalt. Bijgevolg moet voor het ontwerp veeleer een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 11 van het decreet van 31 maart 2023, ten gevolge waarvan de Vlaamse Regering de tarieven voor het kernnet en het aanvullend net niet langer bepaalt, met uitzondering van de sociale tarieven.

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 opgemerkt.

² Er is sprake van een reglementair besluit indien algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtssubjecten in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtssubjecten die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtssubjecten in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtssubjecten die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden: zie adv.RvS 75.081/16 van 9 januari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2024 ‘Definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Kleine Nete en Aa van Kasterlee tot Grobbendonk’ en houdende de gedeeltelijke wijziging van het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Snepkensvijver met omgeving (Grote Heide, Schoutenheide)’”, opmerking 3.

³ Het gegeven dat in artikel 36, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt gewag gemaakt van een beslissing, in plaats van een besluit, van de Vlaamse Regering doet hieraan geen afbreuk.

Artikel 1

5. Artikel 1, 2°, van het ontwerp voorziet in de opheffing van, onder meer, artikel 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021. Luidens punt 5° van dat artikel 14 zijn parlementsleden vrijgesteld van betaling van het openbaar vervoer binnen het kernnet en het aanvullend net, als ze geen afstand doen van hun grondwettelijk prerogatief.

De artikelen 66, tweede lid, 71, zesde lid, en 118bis van de Grondwet voorzien evenwel voor de leden van de federale wetgevende Kamers en van de deelstaatarlamenten in vrij verkeer op alle verkeerswegen door de openbare overheden geëxploiteerd of in concessie gegeven. Gevraagd hoe de opheffing van artikel 14, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 zich hiermee verhoudt, antwoordde de gemachtigde:

“De voorziene vrijstelling voor parlementsleden wordt gehandhaafd zoals deze op dit ogenblik wordt geïmplementeerd. Aan de betrokken parlementsleden wordt (na aanvraag daartoe) een abonnement verstrekt met een voldoende geldigheidsduur. Het abonnement wordt opgeladen op de reeds bestaande MOBIB-kaart, dan wel wordt kosteloos een MOBIB-kaart verstrekt en overgemaakt via het secretariaat van het parlement.”

Voor zover de kost van die abonnementen wordt gedragen door de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, en niet door de betrokken parlementen,⁴ kan worden aangenomen dat aldus het vrij verkeer van parlementsleden op voldoende wijze wordt gewaarborgd.

Artikel 3

6. Luidens artikel 3 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 februari 2025. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering “wordt een vaste datum van inwerkingtreding van dit besluit voorzien, zodat de vooropgestelde wijziging samenvalt met de inwerkingtreding van de nieuwe tarieven. Op die manier wordt er vermeden dat er een vacuüm ontstaat waarin er gedurende een bepaalde periode geen tarieven zouden gelden”.

Er zal dan wel op moeten worden toegezien dat ten laatste op 1 februari 2025 de tarieven voor het kernnet en het aanvullend net zijn bepaald, waarbij wat de sociale tarieven betreft rekening moet worden gehouden met opmerking 2.

⁴ Uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherzieningen van 25 maart 1996, waarbij de artikelen 66 en 71 van de Grondwet werden gewijzigd en artikel 118bis werd ingevoegd, kan worden opgemaakt dat de grondwetgever met (het behoud van) die grondwetsbepalingen onder meer wenste te beklemtonen dat “het vrij verkeer ook geen kosten mag meebrengen voor de assemblées”: *Parl.St. Senaat* 1995-96, nr. 1-169/3, 4. Zie dienaangaande VELAERS J., *De Grondwet, Een artikelsgewijze commentaar, Deel II. De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, die Keure, 2019, 312.

Slotopmerking

7. Gelet op de beperkte omvang van het ontwerp kan worden afgezien van de indeling in hoofdstukken.⁵

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ Zie Omzendbrief VR 2019/4 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzing 188.