

Rolnummer 4261
Arrest nr. 85/2008 van 27 mei 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 25 en 63 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, gesteld door de Politierechtbank te Vilvoorde.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 25 juni 2007 in zake het openbaar ministerie tegen de bvba « Euro-Blanche », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 juli 2007, heeft de Politierechtbank te Vilvoorde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikelen 25 en 63 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer op de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad voor Vlaanderen de artikelen 39 van de Grondwet en 1, 2 en 92*bis*, § 2, c, van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij [...] artikel 15 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988, doordat de bedoelde artikelen van het decreet van 20 april 2001 de taxidiensten [regelen] die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan één gewest, terwijl de bepalingen van de Grondwet en de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen, in het bijzonder artikel 92*bis*, § 2, c, van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen met betrekking tot die aangelegenheid vereisen dat voorafgaandelijk een samenwerkingsakkoord wordt gesloten tussen de gewesten en dit terwijl een dergelijk akkoord niet werd gesloten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de bvba « Euro-Blanche », met zetel te 1083 Brussel, Keizer Karellaan 194/2;
- de Vlaamse Regering.

De bvba « Euro-Blanche » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 23 april 2008 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Hendrix, advocaat bij de balie te Brussel, voor de bvba « Euro-Blanche »;
 - . Mr. S. Vernailen, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De bvba « Euro-Blanche » is de exploitant van een taxidienst waarvan de zetel is gevestigd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De bvba beschikt evenwel niet over een vergunning voor het exploiteren van een taxidienst uitgereikt door het Vlaamse Gewest overeenkomstig de 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 (hierna : « mobiliteitsdecreet »).

Op 19 mei 2006 werd de bvba « Euro-Blanche » geverbaliseerd voor onder meer het « zonder vergunning een taxidienst te hebben geëxploiteerd door middel van één of meer voertuigen van op de openbare weg of op elke andere niet voor het openbaar verkeer opengestelde plaats die zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest bevindt » (artikelen 25 en 63 van het mobiliteitsdecreet).

Voor de Politierechtbank te Vilvoorde werpt de verwerende partij op dat de artikelen 25 en 63 van het mobiliteitsdecreet de artikelen 39 van de Grondwet en de artikelen 1, 2 en 92bis, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden, daar geen voorafgaand samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de gewesten.

De Politierechtbank stelt de voormelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1. Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter is artikel 92bis, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing nu het bodemgeschil betrekking heeft op het aanbieden van taxidiensten binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest door ondernemingen die hun vestiging in een ander gewest hebben. Daarenboven betreft het taxidiensten die uitgevoerd worden tussen de luchthaven van Zaventem, als vertrekpunt, gelegen in het Vlaamse Gewest, en een plaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, als bestemming.

Het arrest nr. 56/96 van het Hof herinnert eraan dat een samenwerkingsakkoord moet worden afgesloten, voorafgaand aan enig wetgevend initiatief, hetgeen *in casu* niet is gebeurd. Derhalve zouden de artikelen 25 en 63 van het mobiliteitsdecreet de artikelen 39 van de Grondwet en 1, 2 en 92bis, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden.

A.2.1. De Vlaamse Regering situeert allereerst de feitelijke en wettelijke context van de prejudiciële vraag. Daarbij benadrukt de Vlaamse Regering dat het mobiliteitsdecreet uitdrukkelijk de gewestgrensoverschrijdende activiteiten uit het toepassingsgebied van artikel 25 van het voormelde decreet uitsluit.

Uit het mobiliteitsdecreet volgt immers dat een exploitant uit een ander gewest, met een vergunning om aldaar te stationeren, vanuit dat gewest zonder vergunning een klant kan oppikken in het Vlaamse Gewest voor zover die klant de rit bij die exploitant op voorhand heeft besteld. Ook het oppikken van een klant, in de zin van artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder, blijft mogelijk.

Artikel 63, § 1, van het mobiliteitsdecreet zou, volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter, eveneens strijdig zijn met de voormelde grondwets- en bijzondere wetsartikelen, maar dit wordt, volgens de Vlaamse Regering, nergens *in concreto* toegelicht, noch uiteengezet. Tevens wordt de mogelijke schending van het grondwetsartikel en de andere bijzondere wetsartikelen niet toegelicht.

A.2.2. De Vlaamse Regering werpt op dat de prejudiciële vraag een verkeerd uitgangspunt heeft. De verwerende partij voor de verwijzende rechter gaat immers verkeerdelijk ervan uit dat artikel 25 van het mobiliteitsdecreet een gewestgrensoverschrijdende activiteit zou trachten te regelen, hetgeen evenwel onjuist zou zijn. Artikel 25 van het mobiliteitsdecreet beoogt enkel de exploitatie te regelen van taxidiensten waarbij men stationeert op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Met andere woorden, het vertrekpunt van de

dienstverlening bevindt zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en is het determinerende criterium om toepassing te maken van artikel 25 van het mobiliteitsdecreet. Er zouden geen gewestgrensoverschrijdende activiteiten zijn geregeld.

Ook de verwijzing naar het arrest nr. 56/96 zou niet correct zijn omdat dat arrest een discussie betrof omtrent het al dan niet verplichte karakter van een samenwerkingsakkoord voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, zoals geregeld bij artikel 16 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur. Voormelde ordonnantie zou een geheel ander doel voor ogen hebben: te weten het creëren van gewestgrensoverschrijdende gevolgen, aangezien de opzet van de ordonnantie in hoofdzaak ertoe strekte de oneerlijke concurrentie tussen de Brusselse en Vlaamse taxichauffeurs te bestrijden.

A.2.3. Daarnaast merkt de Vlaamse Regering op dat indien de betrokken gewesten een samenwerkingsakkoord wenselijk achten, zoals aangehaald door de Vlaamse minister van Mobiliteit op 21 juni 2001, die samenwerking geenszins een verplicht karakter kan hebben in de zin van artikel 92bis, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.3.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter herhaalt dat zij van mening is dat artikel 92bis, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen op het mobiliteitsdecreet van toepassing is, omdat het als gewestgrensoverschrijdend moet worden aanzien.

Het intergewestelijk karakter kan geen betrekking hebben op het concreet uit te voeren vervoer, maar dient noodzakelijkerwijze betrekking te hebben op de vraag of exploitatievergunningen uitgereikt in één gewest uitwerking kunnen hebben in een ander gewest en wat de gevolgen zijn.

A.3.2. Niettegenstaande de Vlaamse Regering oordeelt dat artikel 25 van het mobiliteitsdecreet geen activiteit viseert, maar enkel het stationeren op een bepaalde plaats regelt, meent de verwerende partij voor de verwijzende rechter dat de Vlaamse Regering dient aan te geven wat precies onder « stationeren » moet worden verstaan. Bovendien wordt in het mobiliteitsdecreet niet het stationeren, maar het exploiteren strafbaar gesteld en houdt het uitreiken van een vergunning op zich geen toestemming tot stationeren in, aangezien daarvoor een aparte beslissing in de vergunning is vereist.

Indien « stationeren » niet hetzelfde is als « parkeren », dient het stationeren te verwijzen naar het parkeren in het kader van de exploitatie, al dan niet op een plaats op de openbare weg. Aldus viseert het mobiliteitsdecreet wel degelijk een activiteit, deel van de exploitatie zelf.

A.3.3. In antwoord op de opmerking van de Vlaamse Regering als zou artikel 63 van het mobiliteitsdecreet niet in het geding worden gebracht, is de verwerende partij voor de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 63 naar artikel 25 verwijst en artikel 25 naar artikel 63. De beide artikelen van het mobiliteitsdecreet dienen aldus in samenhang te worden gelezen. In het algemeen lijkt de Vlaamse Regering twee fundamenteel onderscheiden begrippen te verwarren, te weten het toepassingsgebied en de werking van een artikel. De Vlaamse Regering meent dat doordat het toepassingsgebied zou worden bepaald als behorend tot haar bevoegdheidsdomein, automatisch ook de werking van de bepaling beperkt blijft tot haar uitsluitend bevoegdheidsdomein.

De verwerende partij voor de verwijzende rechter voert tevens aan dat artikel 25 van het mobiliteitsdecreet een intergewestelijke werking heeft, nu het de afwezigheid van een door een Vlaamse gemeente uitgereikte vergunning gelijkstelt met de totale ontstentenis van een vergunning.

Daarnaast wordt erop gewezen dat, overeenkomstig de artikelen 25 en 63 van het mobiliteitsdecreet, de vergunning de exploitatie van een taxidienst zelf betreft, al dan niet met toestemming om te stationeren op de openbare weg. De exploitatie omvat niet alleen het leveren van de dienst, maar ook het aanbieden van de dienst.

Nochtans kan aan een taxihouder uit een ander gewest die in het Vlaamse Gewest wenst te stationeren, geen Vlaamse exploitatievergunning worden uitgereikt, nu geen enkele Vlaamse overheid bevoegd zou kunnen zijn de controle uit te voeren of de betrokken taxihouder voldoet aan de inhoudelijke vereisten voor het verkrijgen van de vergunning. Het is opdat een dergelijk systeem zou werken dat de bijzondere wetgever de vereiste van een voorafgaand samenwerkingsakkoord heeft ingevoerd. De « impliciete » exploitatietoelating waarnaar de Vlaamse Regering verwijst (artikel 36 van het besluit van 18 juli 2003), maakt de impasse nog duidelijker. Wanneer een taxi uit een ander gewest vrij rondrijdt, wordt hij verplicht een persoon die wenst te

worden vervoerd mee te nemen; de exploitatievergunning uitgereikt binnen een ander gewest wordt derhalve in haar bestaan en gevolgen erkend. Wanneer diezelfde taxi stationeert of heen en weer rijdt, wordt zijn exploitatievergunning, uitgereikt in een ander gewest, in haar bestaan en gevolgen niet erkend.

A.3.4. Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter dient te worden besloten dat het mobiliteitsdecreet niet consistent en consequent is. Het is de exploitant uit een ander gewest niet toegestaan diensten aan te bieden in het Vlaamse Gewest; een dergelijke machtiging is niet eens mogelijk aangezien de ontstentenis van een samenwerkingsakkoord ertoe leidt dat de nodige vergunningen *a priori* niet kunnen worden uitgereikt bij gebrek aan intergewestelijke controle- en sanctiemechanismen.

De prejudiciële vraag dient derhalve positief te worden beantwoord.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 25 en 63 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 20 april 2001 « betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen » (hierna : « mobiliteitsdecreet »).

Artikel 25 van het mobiliteitsdecreet bepaalt :

« Niemand mag, zonder vergunning, een taxidienst exploiteren door middel van één of meer voertuigen van op de openbare weg of op elke andere niet voor het openbaar verkeer opengestelde plaats die zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest bevindt ».

Artikel 63 van het mobiliteitsdecreet bepaalt :

« § 1. Onverminderd de eventuele schadevergoeding wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 500 euro tot 10 000 euro, of met een van deze straffen alleen, degene die zonder vergunning, respectievelijk overeenkomst of attest een dienst voor geregeld vervoer, een dienst voor bijzonder geregeld vervoer zoals bedoeld in artikel 19, § 1, exploiteert, of aan vervoer voor eigen rekening doet zoals bedoeld in artikel 23, een taxidienst of een dienst voor het verhuren van wagens met bestuurder exploiteert.

§ 2. Onverminderd de schadevergoeding, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 26 euro tot 10 000 euro, of met een van deze straffen alleen degene die een andere inbreuk pleegt op de bepalingen van dit decreet of de uitvoeringsbepalingen ervan, andere dan deze bedoeld in artikel 66, § 1.

Met de in het eerste lid bedoelde straffen wordt eveneens gestraft, degene die herhaaldelijk inbreuk pleegt op de bepalingen vervat in de vergunning voor geregeld vervoer, taxidiensten, diensten voor het verhuren van wagens met bestuurder en in voorkomend geval de bijzondere vormen van geregeld vervoer.

§ 3. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, inclusief hoofdstuk VII en artikel 85, zijn op de in §§ 1 en 2 bedoelde overtredingen van toepassing ».

B.2. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de artikelen 25 en 63 van het mobiliteitsdecreet artikel 39 van de Grondwet en de artikelen 1, 2 en 92*bis*, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden, doordat, niettegenstaande voormelde artikelen van het mobiliteitsdecreet een gewestgrensoverschrijdende werking hebben, geen voorafgaand samenwerkingsakkoord tussen de gewesten werd gesloten.

B.3. Aangezien niet wordt uiteengezet waarin de mogelijke schending van artikel 39 van de Grondwet en van de artikelen 1 en 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zou kunnen bestaan, beperkt het Hof zijn onderzoek tot artikel 92*bis*, § 2, c), van dezelfde bijzondere wet.

Artikel 63 van het mobiliteitsdecreet stelt enkel de strafsancities vast bij overtreding van de in artikel 25 bedoelde vergunningsplicht en regelt niet de exploitatie van een taxidienst, zodat het vreemd is aan het onderwerp van de prejudiciële vraag. Daaruit volgt dat, in zoverre de prejudiciële vraag artikel 63 van het mobiliteitsdecreet beoogt, zij niet dient te worden beantwoord.

B.4. De bijzondere wet van 8 augustus 1988 heeft in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een artikel 92*bis* ingevoegd, waarvan paragraaf 2 bepaalt dat de gewesten « in ieder geval samenwerkingsakkoorden [sluiten] voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben : [...] c) op de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één Gewest ».

B.5. In zoverre de ontstentenis van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever in een verplichte samenwerking voorziet, niet verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening, vermag het Hof de naleving na te gaan van de in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 neergelegde verplichting om samenwerkingsakkoorden te sluiten.

B.6.1. De door artikel 92*bis*, § 2, c), verplichte samenwerking werd in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 verantwoord als volgt:

« Het ontwerp schept het wettelijk kader dat de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten toelaat samen te werken, met inbegrip van het eventueel samen behouden, het oprichten en het beheren van diensten en instellingen.

Gelet op de aard van de aangelegenheden dringt een samenwerking zich in ieder geval op inzake grensoverschrijdende wegen, waterwegen, bossen, stads- en streekvervoer en gemeenschappelijke normen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 30).

B.6.2. De afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelde in haar advies over het voorontwerp van ordonnantie « tot wijziging en aanvulling van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten » :

« In zoverre de ontworpen ordonnantie zich ertoe bepaalt het bezoldigd vervoer van personen per taxi te regelen, vertrekkende van een bepaalde standplaats op de openbare weg of van eender welke andere plaats die niet voor het openbaar verkeer is opengesteld, welke plaatsen gelegen zijn op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, regelt de tekst duidelijk niet de ‘ taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één Gewest ’ » (advies L.21.739/9 van 23 december 1992.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft immers gepreciseerd dat artikel 92*bis*, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen enkel een samenwerkingsakkoord eist voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de taxidiensten, en niet de ritten, die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan één gewest. Die bepaling verzet zich ertegen dat een gewestelijke overheid eenzijdig bepalingen vaststelt met als specifiek doel of met als specifiek gevolg dat aangelegenheden worden geregeld die betrekking hebben op de uitoefening op het grondgebied van een gewest van activiteiten van taxidiensten die worden geëxploiteerd vanuit plaatsen die buiten het grondgebied van dat gewest zijn gelegen (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1994-1995, nr. 368/1, p. 44).

B.7.1. Uit de tekst van artikel 25 van het mobiliteitsdecreet en de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat enkel een vergunning is vereist voor het exploiteren van taxidiensten waarvan de exploitatiezetel binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest is gelegen.

Die bepaling staat niet eraan in de weg dat taxidiensten waarvan de exploitatiezetel buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest is gelegen hun ritten kunnen voortzetten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, zonder dat daartoe een vergunning is vereist (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 435/001, p. 20).

B.7.2. Overigens dient te worden aangenomen dat het door de Vlaamse decreetgever gehanteerde criterium, namelijk « exploitatiezetel », een relevant aanknopingspunt is, dat het mogelijk maakt de in het mobiliteitsdecreet geregelde aangelegenheid uitsluitend binnen de territoriale bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest te lokaliseren.

B.7.3. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad voor Vlaanderen schendt artikel 92*bis*, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet.

- De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord wat artikel 63 van hetzelfde decreet betreft.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 27 mei 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt