

Rolnummer 2573
Arrest nr. 25/2004 van 11 februari 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 11 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en L. Lavrysen, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 111.982 van 28 oktober 2002 in zake het Waalse Gewest tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 22 november 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 11 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, in zoverre het de Minister van Economische Zaken (van de federale Regering) zou toestaan de tarifaire perimeters binnen welke de terugrit van de taxi naar zijn standplaats de klant niet wordt aangerekend, vast te stellen, uit te breiden of te wijzigen, strijdig met de regels van bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten en in het bijzonder met de artikelen 39 van de Grondwet en 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre die bepalingen aan de gewesten de bevoegdheid voorbehouden om het tariefbeleid inzake taxidiensten te regelen ? »

De Waalse Regering, de Ministerraad en de Vlaamse Regering hebben memories en memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 17 september 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Kaiser *loco* Mr. M. Nihoul, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. S. Lust, advocaat bij de balie te Brugge, *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. S. Leroy *loco* Mr. D. Gérard, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

Bij twee verzoekschriften die zijn samengevoegd, vordert het Waalse Gewest de nietigverklaring van twee ministeriële besluiten : het ene, van 1 april 1998, tot wijziging van het ministerieel besluit van 25 juni 1975 tot vaststelling der perimeters voor het vervoer met taxi's; het andere, van 28 juni 1999, houdende vaststelling van de maximumprijzen voor het vervoer met taxi's. Op grond van hoofdzakelijk artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarbij aan de gewesten bevoegdheid wordt verleend inzake taxivervoer, oordeelt het Waalse Gewest dat de federale Minister van Economische Zaken, door het uitvaardigen van de bestreden besluiten, een bevoegdheid heeft uitgeoefend die aan de gewesten toekomt,

zonder dat hij zich kan beroepen op de bevoegdheid die bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, aan de federale overheid is toegekend voor het prijs- en inkomensbeleid. Op vraag van de verzoekende partij stelt de Raad van State, bij zijn arrest nr. 111.982 van 28 oktober 2002, het Hof de voormelde vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Waalse Regering

A.1.1. Uitgaande van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de arresten van het Hof nrs. 36/95, 41/95 en 2/97, onderstreept de Waalse Regering in hoofdorde dat de wetgever aan de gewesten het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer als algemeen bevoegdheidspakket heeft toegekend, met inbegrip van onder andere het taxivervoer, en dat die bevoegdheid de bevoegdheid inhoudt om de tarieven en tariefverminderingen vast te stellen, wat het Hof heeft aangenomen bij zijn arrest nr. 56/96.

A.1.2. De Waalse Regering betwist dat de federale overheid zich te dezen zou kunnen baseren op haar bevoegdheid inzake prijsbeleid. Zij analyseert de draagwijdte van artikel 11 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, dat niet tot doel heeft een prijs vast te stellen maar wel een instrument aan te reiken, de « perimenter », waarbinnen de terugrit van de taxi naar zijn standplaats de klant niet wordt aangerekend. Op basis van de arresten van het Hof nrs. 42/97, 36/98 en 40/99, besluit zij dat de federale overheid de uitoefening van een exclusieve bevoegdheid van de gewesten niet mag verhinderen op grond van haar bevoegdheid inzake prijzen. Het vaststellen van de perimeters maakt deel uit van de gewestelijke bevoegdheid inzake vaststelling van de tarieven voor het taxivervoer. Die vaststelling van de perimeters kan onmogelijk als een element van het algemene prijsbeleid worden beschouwd, terwijl dat niet het geval is voor het vaststellen van de tarieven zelf. De federale bevoegdheid moet overigens restrictief worden geïnterpreteerd, omdat het gaat om een uitzondering op de principiële economische bevoegdheid van de gewesten.

A.1.3. De Waalse Regering is van mening dat het niet relevant is zich te beroepen op het advies van de Raad van State over de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten (advies L. 23.417/2), waarin het Gewest ertoe werd aangespoord artikel 11 van de wet van 27 december 1974 niet te wijzigen: het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie heeft overgenomen, stelt het geheel van de tarieven vast, terwijl in het Waalse Gewest de tarieven aanvankelijk door de gemeenten worden vastgesteld.

A.1.4. Subsidiair, na de relevantie te hebben betwist van het voormelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, doet de Waalse Regering gelden dat, zelfs indien dat advies niet opnieuw ter discussie zou worden gesteld, toch moet worden vastgesteld dat het bestaan zelf van de perimeters en de betekenis ervan op het gebied van tarieven verbonden zijn aan de federale bevoegdheid, maar dat de afbakening ervan deel uitmaakt van de regels inzake tarieven, geen weerslag heeft op de economische en monetaire eenheid en niet valt onder de federale bevoegdheid, maar wel onder de bevoegdheid van de gewesten.

A.1.5. In haar memorie van antwoord preciseert de Waalse Regering dat een van de fundamentele uitgangspunten van haar hoofdstelling het feit is dat, indien de federale overheid de in het geding zijnde bevoegdheid zou behouden, dit de mogelijkheid die de gewesten hebben om een echt mobiliteitsbeleid te voeren dat steunt op het taxivervoer, volledig zou uithollen aangezien het doorvoeren van een coherent tariefbeleid noodzakelijkerwijs impliceert dat de gewesten de perimeters vaststellen waarbinnen specifieke tarieven gelden, en aangezien het vaststellen van de perimeters een essentieel instrument is om het economisch evenwicht van de betrokken sector te waarborgen.

A.1.6. De Waalse Regering gaat ervan uit dat de bevoegdheid om de tarifaire perimeters waarbinnen de terugrit van een taxi naar zijn standplaats niet wordt aangerekend, vast te stellen, uit te breiden of te wijzigen niet kan worden beschouwd als een algemene maatregel die de federale overheid in staat stelt de prijzen te regelen. Zij voegt overigens eraan toe dat, zelfs indien dat het geval zou zijn, niet is aangetoond dat met de in het geding zijnde bevoegdheid een doel wordt nagestreefd dat verband houdt met de instandhouding van de economische en monetaire unie en met het economisch evenwicht tussen de gewesten, en dat die bevoegdheid in elk geval marginaal is in het kader van het federale beleid inzake het vaststellen van de prijzen en inkomens.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.2.1. Na een analyse van de inhoud van het ministerieel besluit van 25 juni 1975 « tot vaststelling der perimeters voor het vervoer met taxi's » en van de draagwijdte van het systeem van de perimeter, voert de Vlaamse Regering aan dat, op grond van artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, artikel 11 van de wet van 27 december 1974 in die zin moet worden gelezen dat het de Gewestregeringen de bevoegdheid verleent die de oorspronkelijke tekst ervan aan de Minister van Economische Zaken toekende. Zij baseert zich op een overvloedige rechtspraak van het Hof, meer bepaald naar zijn arresten nrs. 85, 38/95 en 2/2003.

A.2.2. De Vlaamse Regering is van mening dat het perimetersysteem in geen enkel opzicht kan worden beschouwd als een maatregel die het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen belemmert, of de vrijheid van handel en nijverheid beperkt, of afbreuk zou doen aan de Belgische economische en monetaire unie. Zij beroept zich op de arresten van het Hof nrs. 81/97, 73/98, 26/99, 40/99 en 56/96.

A.2.3. Zelfs in de veronderstelling – *quod non* – dat het perimetersysteem tot de federale bevoegdheid behoort, zou het uitoefenen van die bevoegdheid het gewest verhinderen zijn bevoegdheid inzake taxivervoer uit te oefenen, en strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel waarmee de federale Staat en de deelentiteiten rekening moeten houden bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, zoals het Hof in verschillende arresten heeft verklaard.

A.2.4. Daaruit volgt, naar de mening van de Vlaamse Regering, dat artikel 11 van de wet van 27 december 1974 de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt voor zover het, sinds de inwerkingtreding van artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wordt geïnterpreteerd zoals aangegeven in A.2.1.

A.2.5. In haar memorie van antwoord citeert de Vlaamse Regering een advies van de Raad van State over een ontwerp 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 », waarin geen kritiek wordt uitgeoefend over de opheffing, door dat ontwerp, van artikel 11 van de wet van 27 december 1974, wat zou aantonen dat de bedoelde aangelegenheid volgens de Raad van State onder de bevoegdheid van de gewestwetgever valt.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. De Ministerraad citeert lange uittreksels uit het verslag van de auditeur-verslaggever, dat werd geredigeerd tijdens het onderzoek van het beroep tegen het ministerieel besluit van 1 april 1998 en waarin - op grond van het voormelde advies L. 23.417/2, de rechtsleer en de rechtspraak van het Hof - het middel met betrekking tot de schending, door de Minister van Economische Zaken, van de bevoegdheidsverdelende regels werd verworpen. Hij sluit zich aan bij die conclusie, waarvan hij de argumenten uitvoerig beschrijft en ze overneemt. Hij voert aan dat het vastleggen van de perimeters deel uitmaakt van het vaststellen van de prijzen en dat het een dwingende maatregel is op het gebied van het prijsbeleid in de zin van de arresten nrs. 73/98 en 40/99.

A.3.2. De Ministerraad voegt eraan toe dat de toepassing van artikel 11 van de wet van 27 december 1974 het Waalse Gewest niet verhindert zijn bevoegdheden inzake taxivervoer uit te oefenen : het Gewest kan nog steeds vrij richtprijzen of een minimumprijs vaststellen. Hij oordeelt dat de vraag bijgevolg ontkennend moet worden beantwoord.

- B -

B.1. Krachtens artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor « het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de

bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur ».

B.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. De bevoegdheid die inzake taxivervoer aan de gewesten is toegekend, omvat de bevoegdheid de tarieven vast te stellen die op het taxivervoer toepasselijk zijn.

B.3. Die bevoegdheid kan echter worden ingeperkt bij de uitoefening ervan indien geraakt wordt aan een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever een andere regeling heeft getroffen. Wanneer zij de op het taxivervoer toepasselijke tarieven vaststelt, moet de gewestelijke overheid dan ook rekening houden met de maatregelen die de federale overheid zou nemen bij het uitoefenen van de bevoegdheid die haar bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, is toegekend inzake prijs- en inkomensbeleid.

B.4. Dat bevoegdheidsvoorbehoud kan evenwel niet zo ver reiken dat de gewesten de bevoegdheid wordt ontnomen om de tarieven vast te stellen van de diensten die deel uitmaken van aan hen toegewezen aangelegenheden.

B.5. Artikel 11 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, dat het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag, bepaalt :

« De Minister die de Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft stelt de grenzen vast van de perimeter binnen dewelke de terugrit van de taxi naar zijn standplaats de klant niet aangerekend wordt.

Hij neemt deze beslissing op voorstel van de overheid die de vergunning heeft afgegeven of zo hij handelt op eigen initiatief na raadpleging van die overheid. »

B.6. Er dient te worden onderzocht of de federale wetgever, door de Minister te machtigen zulke beslissingen te nemen, niet verder gaat dan vereist is bij de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake prijsbeleid.

B.7. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het ontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de aan de federale overheid voorbehouden

bevoegdheid inzake prijsbeleid beschreven met verwijzing naar twee bevoegdheden die aan de Minister van Economische Zaken waren toegekend : enerzijds, de bevoegdheid die hem wordt verleend bij de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1971, om programmaovereenkomsten af te sluiten, algemene prijsblokkeringen uit te vaardigen, sectoriële of individuele maximumprijzen op te leggen, het stelsel van prijsverhogingsaangifte te regelen, de verplichte raadpleging van de Commissie tot regeling der prijzen op te leggen en de opeisingsmacht te regelen; anderzijds, de bevoegdheid die hem wordt verleend bij de wet van 9 juli 1975 betreffende de prijzen van de in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering terugbetaalbare farmaceutische producten en andere geneesmiddelen (*Parl. St.*, B.Z. 1998, Senaat, nr. 516/6, p. 133).

B.8. Bij artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen is het verboden tegen hogere prijzen te verkopen dan de vastgestelde maximumprijzen, met name voor het verlenen van diensten, waarbij artikel 2, § 1, de Minister van Economische Zaken ertoe machtigt dergelijke maximumprijzen vast te stellen, hetzij voor het grondgebied van het Koninkrijk, hetzij voor sommige gedeelten ervan.

B.9. De perimeter is de lijn waarbij een zone wordt afgebakend waarbinnen de terugrit van de taxi naar zijn standplaats de klant niet wordt aangerekend.

Voor de vaststelling van die perimeter moet geen eenvormige maatregel worden genomen die van toepassing zou zijn in alle gemeenten van het land. Uit de toepassing van de betwiste bepaling door de federale overheid blijkt integendeel dat een specifieke perimeter wordt vastgesteld voor elke grote gemeente, op suggestie van die gemeente. Het gaat dus om een essentieel element van het beleid dat de gewesten wensen te voeren in de hun toegewezen aangelegenheid van het taxivervoer.

Die vaststelling doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid, die vrij blijft om de maximumprijzen vast te stellen die in geen enkel gewest zullen mogen worden overschreden.

B.10. Daaruit volgt dat, doordat de Minister van Economische Zaken ertoe wordt gemachtigd de grenzen af te bakenen van de perimeters waarbinnen de terugrit van de taxi naar zijn standplaats niet aan de klant mag worden aangerekend, de in het geding zijnde bepaling verder gaat dan wat met het algemene prijsbeleid wordt beoogd.

B.11. De in het geding zijnde bepaling, die dateert uit de periode vooraleer gemeenschappen en gewesten werden opgericht, waaraan een gedeelte van de wetgevende macht werd overgedragen, moet worden gelezen rekening houdend met de inmiddels tot stand gekomen staatshervorming. Sinds de inwerkingtreding van artikel 6, § 1, X, 8° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, valt de uitvoering van die bepaling dus onder de uitvoerende macht van de gewesten.

B.12. In zoverre de prejudiciële vraag veronderstelt dat de uitvoering van de in het geding zijnde bepaling onder de bevoegdheid valt van de federale Minister van Economische Zaken, dient ze bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11 van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten schendt artikel 39 van de Grondwet en artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in zoverre het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de federale Minister van Economische Zaken ertoe machtigt de tariefperimeters waarbinnen de terugrit van een taxi naar zijn standplaats de klant niet wordt aangerekend, af te bakenen, uit te breiden of te wijzigen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 februari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior