

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Standpuntbepaling Vlaamse Regering over het voorontwerp van wet op de politie van de spoorwegen

1. Inleiding

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, worden de Gewestregeringen betrokken bij “het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”. Deze betrokkenheid wordt geregeld door het Protocol van de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Communicatie van 24 april 2001.

2. Toelichting

2.1. Context

Bij brief van 20 juni 2017, met kenmerk 00287/MJ/13320, vraagt de federale minister van Mobiliteit het advies van de Vlaamse Regering binnen een termijn van 2 maanden. Deze adviesvraag heeft als voorwerp het voorontwerp van wet op de politie van de spoorwegen.

2.2. Algemene bespreking

Zoals toegelicht in de Memorie van Toelichting neemt het voorliggende voorontwerp van wet de gecoördineerde en aangepaste inhoud over van de wet van 25 juli 1891 houdende de herziening van de wet van 15 april 1843 op de politie van de spoorwegen en van het koninklijk besluit van 20 december 2007 houdende het reglement van de politie op de spoorwegen. Het voorontwerp heeft tot doel de rechtsfiguur van de administratieve geldboete in te voeren in het arsenaal van beschikbare maatregelen om gedragingen te bestraffen die strijdig zijn met de verplichtingen inzake het gebruik van de trein (ook in de stations en de parkings voor reizigers) en de veiligheid van de spoorweginfrastructuur.

Actueel leidt de vervolging van de onregelmatigheden, waarop het voorliggende ontwerp van wet betrekking heeft, systematisch tot een zware, lange en dure procedure.

De invoering van het mechanisme van administratieve geldboetes heeft een driedelig doel:

- Binnen een redelijke termijn een afdoend antwoord bieden op de gepleegde strafbare feiten, om te vermijden dat er een gevoel van straffeloosheid ontstaat bij de daders en onbegrip bij het publiek en het personeel dat wordt geconfronteerd met de overlast;
- Aanzienlijke besparingen realiseren bij Infrabel en bij de NMBS, zowel in geld, tijd als middelen;
- Het werk verlichten voor het parket, de politiediensten en de rechtbanken.

2.3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1 bepaalt dat de nieuwe wet een aangelegenheid regelt zoals bedoeld in artikel 74 van de grondwet.

Artikel 2 van het voorliggend voorontwerp van wet definieert de verschillende begrippen, gehanteerd in het ontwerp, zoals de begrippen '*vaststellende beampten*' en '*bestraffende beampten*'.

Wat onder meer de definitie betreft van de begrippen '*Spoorweginfrastructuur*', '*Infrastructuurbeheerder*' en '*Spoorwegonderneming*' wordt om reden van eenvormigheid voorgesteld om voor deze begrippen enkel te verwijzen naar hun definitie in de spoorcodex.

In het voorontwerp van wet wordt het begrip '*veiligheidsdienst*' gehanteerd, daar waar in de Spoorcodex de term '*veiligheidsinstantie*' wordt gebruikt.

Titel 2 van het voorliggende voorontwerp van wet bevat drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk (artikelen 3 t.e.m. 11) bespreekt de verplichtingen van het publiek in het algemeen, terwijl het tweede hoofdstuk (artikelen 12 t.e.m. 18) nader ingaat op de verplichtingen van de (spoor)reizigers. De maatregelen betreffende de instandhouding van de spoorwegen en de veilige exploitatie ervan komen aan bod in hoofdstuk 3 (artikelen 19 t.e.m.24).

In titel 3 van het voorontwerp van "Naleving van de reglementering betreffende de politie van de spoorwegen" wordt in artikel 25 de opdracht van en de voorwaarden waaraan zij moeten beantwoorden van de vaststellende en van de bestraffende beampten uiteengezet. Artikel 26 behandelt wie verantwoordelijk is voor en wie toegang krijgt tot de beveiligde bestanden, waarin de persoonsgegevens die worden gebruikt in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in voorliggend voorontwerp van wet, worden opgeslagen. Artikel 27 bepaalt wie gemachtigd is om een vervoerbewijs af te nemen en onder welke voorwaarde dit mag geschieden.

Titel 4 van het voorontwerp van wet bepaalt welke sancties en andere maatregelen er kunnen worden genomen bij overtreding van de wet. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 gaat het voorliggend voorontwerp uit van het beginsel dat iedere inbreuk wordt bestraft met een correctionele gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van minimum 26 euro of slechts één van deze straffen artikel 28).

In afwijking van dit beginsel, voorziet het voorontwerp erin dat sommige gedragingen:

- hetzij uit de strafrechtelijke sfeer worden gehaald en enkel nog in aanmerking komen voor een administratieve geldboete (artikel 29);
- hetzij strafrechtelijk strafbaar blijven ofwel worden bestraft met een administratieve boete (artikel 30).

De overtredingen worden onderverdeeld in vier categorieën. Artikel 31 bepaalt welke overtredingen tot welke categorie behoren, evenals de bijbehorende geldboete.

Artikel 32 verduidelijkt wanneer de strafvordering of de administratieve vordering in bepaalde specifieke gevallen vervalt en wanneer deze vervolging ingang kan vinden.

Hoofdstuk 2 van titel 4 behandelt in zijn afdeling 1 (artikelen 33 en 34) de gevallen waarbij bijkomende gerechtelijke straffen worden voorzien en in zijn afdeling 2 (artikelen 35 t.e.m. 38) de alternatieve of bijkomende administratieve maatregelen, die door de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming kunnen worden opgelegd bij vaststelling van specifieke overtredingen.

In hoofdstuk 3 van titel 4 worden achtereenvolgens de strafvorderingsprocedure (artikel 39) en de administratieve procedure (artikelen 40 t.e.m. 49) behandeld.

Hoofdstuk 4 (artikel 50) bespreekt de wijze van inning van een administratieve geldboete.

Titel 5 bevat de slotbepalingen en de overgangsbepalingen.

Zo vult artikel 51.§1. artikel 587 van het Gerechtelijk wetboek aan met een 16° luidende *“16° over de aanvragen bedoeld in artikel 37, 6 5, van de wet op de politie der spoorwegen”*.

Artikel 51.§2. vult op zijn beurt artikel 60ter van het Gerechtelijk Wetboek aan met een 6° luidende: *“het beroep tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete bedoeld in de artikelen 29 en 30 van de wet op de politie der spoorwegen, door de bestraffende beambte die daartoe is aangewezen”*.

Artikel 52.§1. voegt aan artikel 36 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebbe gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade een 7° toe luidende: *“7° van het beroep ingesteld bij kosteloos verzoekschrift tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie bedoeld in de artikelen 29 en 30 van de wet op de politie der spoorwegen, aan minderjarigen die de volle leeftijd van 14 jaar hebben bereikt op het tijdstip van de feiten.”*

Artikel 52.§2. vult artikel 38 van dezelfde wet van 8 april 1965 aan met een 3° luidende: *“3° artikel 29 en artikel 30 van de wet op de politie der spoorwegen, indien de minderjarige de volle leeftijd van veertien jaar heeft bereikt op het tijdstip van de feiten.”*

Artikel 53 vult artikel 15 van de wet van 28 april houdende diverse bepalingen aan met een derde lid luidende: *“De bemiddeling schorst de procedure inzake het opleggen van een administratieve geldboete aan de reiziger of de gebruiker niet.”*

Door artikel 54 van het voorliggende voorontwerp van wet wordt de wet van 25 juli 1891 houdende herziening der wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen opgeheven.

Artikel 55 tenslotte bepaalt dat de procedures die lopende zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet onderworpen blijven aan de wettelijke en reglementaire bepalingen van kracht op het tijdstip van inleiding van deze procedures.

2.4. Juridische bespreking

a. Art. 19 van het voorontwerp is aangetast door bevoegdheidsoverschrijding.

Ook al heeft het voorontwerp van wet op de politie van de spoorwegen in hoofdzaak betrekking op federale bevoegdheden, moet toch worden vastgesteld dat de federale overheid zich met het voorontwerp van wet op de politie van de spoorwegen ook op het domein van de gewesten begeeft.

Art. 19 van het voorontwerp bepaalt:

“De spoorwegen zijn ingedeeld in de grote wegenis. De parkeerplaatsen en de toegangswegen tot de stations zijn ingedeeld in de kleine wegenis, behalve de uitzonderingen te bepalen bij koninklijk besluit”.

De gewesten zijn bevoegd voor de *“wegen en hun aanhorigheden”* en het *“juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”*. (art. 6,§1,X, 1° en 2°bis van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen)

De uitzondering die is bepaald voor *“de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”* betreft enkel de *“spoorwegen”* en eventuele aanhorigheden, maar kan niet ruimer worden geïnterpreteerd.

De manier waarop artikel 19 van het voorontwerp van wet is geformuleerd, gaat veel verder.

Het komt niet aan de federale overheid toe om wegen (andere dan spoorwegen) in te delen in grote of kleine wegen.

Uit de voorbereidende werken van de desbetreffende bepalingen in de Bijzondere Wet moet de bevoegdheid van de gewesten ruim worden opgevat. Het betreft hier een volledige bevoegdheid die o.m. de rangschikking van de wegen omvat. (Verslag van de Commissie bij de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Parl.St. Senaat, 119-93, nr. 558/5,13).

De indeling in grote en kleine wegen is historisch ontstaan in de negentiende eeuw. Rijks- en provinciewegen werden als grote wegen beschouwd. De andere wegen (zoals gemeentewegen en buurtwegen) golden als kleine wegen.

De indeling in grote en kleine wegen, zoals opgenomen in het voorontwerp van wet, is inmiddels achterhaald.

De huidige rechtsgrond voor de indeling van de wegen in het Vlaamse Gewest bevindt zich in art. 192 Gemeentedecreet waarin is opgenomen dat de Vlaamse Regering, na advies van de gemeenteraad in kwestie, bepaalt welke wegen op het grondgebied van die gemeente als gewestwegen beschouwd worden. Als bestaande wegen of weggedeelten niet langer beschouwd worden als gewestwegen, worden ze beschouwd als gemeentewegen, mits de gemeenteraad daarmee instemt.

Hier is niet langer sprake van grote en kleine wegen.

Alleszins komt het niet aan de federale overheid toe om een indeling te maken van openbare wegen.

Bovendien is niet duidelijk wat bedoeld wordt met de algemene formulering dat “*de parkeerplaatsen en de toegangswegen tot de stations zijn ingedeeld in de kleine wegen*”.

Volgens de toelichting bij art. 19 heeft dit artikel geen nadere toelichting, aangezien hier artikel 1 van de wet van 25 juli 1891 wordt overgenomen. De situatie was in 1891 uiteraard totaal anders. Niet alleen was toen nog geen sprake van regionalisering van de wegen en hun aanhorigheden. Daarnaast waren de begrippen grote en kleine wegen op dat ogenblik gebruikelijk, wat momenteel niet meer het geval is.

Is het de bedoeling om “*de parkeerplaatsen en de toegangswegen tot de stations*” als gemeentewegen te beschouwen? Worden kleine wegen als synoniem voor gemeentewegen gebruikt?

Een dergelijke aangelegenheid behoort in geen geval tot de bevoegdheid van de federale overheid en kan dus niet het voorwerp uitmaken van een voorontwerp van wet.

Hier kan ook niet het standpunt worden ingenomen dat de parkeerplaatsen en toegangswegen zouden kunnen worden beschouwd als aanhorigheden van de spoorweg, waarvoor de federale overheid wel bevoegd is. Op die manier zou een veel te ruime inhoud aan het begrip “aanhorigheid” worden gegeven. Net door gebruik te maken van de indeling in grote en kleine wegen die traditioneel voor het wegverkeer (en niet spoorverkeer) werd aangewend, blijkt dat hier sprake is van bevoegdheidsoverschrijding.

b. De bepalingen van art. 11 hebben geen betrekking op de openbare weg.

In artikel 11 van het voorontwerp worden een aantal bepalingen inzake het verkeer, stilstaan en het parkeren van voertuigen opgenomen.

Hier moet worden opgemerkt dat deze bepalingen enkel betrekking kunnen hebben op plaatsen die niet worden beschouwd als de openbare weg.

Het lijkt weliswaar de bedoeling van het wetsontwerp om deze maatregel enkel op terreinen van de “*stationsbeheerder, parkingbeheerder, of filiaal...*” toe te passen.

In de mate waarin verkeersmaatregelen worden doorgevoerd op de openbare weg, moet echter met andere regelgeving worden rekening gehouden (zoals o.m. het Decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens). Het komt niet toe aan de federale overheid om van deze bepalingen af te wijken.

c. Maatregelen betreffende de instandhouding van de spoorwegen.

In de artikelen 20 tot en met 24 van het voorontwerp worden wettelijke erfdienstbaarheden gevestigd op de aanliggende onroerende goederen langs de spoorwegen die de instandhouding van de spoorwegen en de veilige exploitatie ervan moeten verzekeren. In de artikelen 31 §4, 32 §2, 34 en 37 wordt de handhaving bepaald van deze erfdienstbaarheden.

Op deze manier wordt zwaar ingegrepen in het eigendomsrecht van de aangelanden langs de spoorwegen.

Zoals de Raad van State in het advies 50.543/3 van 22 november 2011 betreffende voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake energie opmerkte, moet er een billijk evenwicht zijn tussen de rechten en belangen van zowel diegenen die genieten van de wettelijke erfdiensbaarheden als de eigenaren/houders van het zakelijk recht waarop de erfdiensbaarheden rusten(zie punt 4 van het advies).

In het voorontwerp van wet worden zeer ruime bevoegdheden toegekend aan de infrastructuurbeheerder om ambtshalve op te treden. Volgens de Raad van State (in hetzelfde advies 50.543/3) zou het een te grote inbreuk zijn op het eigendomsrecht wanneer ingrepen gebeuren zonder dat de eigenaars hiervoor vergoed zouden worden. Meer nog stelt de Raad van State zich de vraag of de eigenaar niet in ieder geval vergoed moet worden voor de werken die hij uitvoert (zie punt 4.1 van het advies).

Alleszins moet worden opgemerkt dat vaak sprake is van situaties waarin het gewest de naburige eigenaar van de "infrastructuurbeheerder" is. Heel dikwijls bevindt de gewestelijke en gemeentelijke weginfrastructuur zich fysiek naast de spoorweginfrastructuur. Door zeer algemene bepalingen op te nemen i.v.m. de erfdiensbaarheden die rusten op de nabijgelegen terreinen van de spoorwegen, kan het voor het gewest zeer moeilijk, zo niet onmogelijk worden om zijn eigen bevoegdheden uit te oefenen.

Het is dan ook aangewezen dat op de zeer strenge bepalingen ter bescherming van de spoorwegen (die gelet op het standpunt van de Raad van State sowieso te ver lijken te gaan) minstens een afwijkingmogelijkheid wordt voorzien in het openbaar belang. Ook de weg- en waterwegbeheerders moeten immers over de mogelijkheid kunnen beschikken om hun bevoegdheden uit te oefenen.

2.5. Voorstel van beslissing

Aan de Vlaamse Regering wordt voorgesteld om niet in te stemmen met het voorliggend voorontwerp van wet op de politie van de spoorwegen, gelet op de bevoegdheidsoverschrijding in artikel 19. De indeling van de wegen is de bevoegdheid van de gewesten en niet van de federale overheid. Bovendien moet bij het opleggen van erfdiensbaarheden en verplichtingen aan de naburige eigenaars van de spoorwegen, rekening worden gehouden met de belangen van de gewestelijke infrastructuurbeheerders.

3. Weerslag van het voorstel van beslissing op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Het voorstel heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Met toepassing van artikel 6§6 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole- en opmaak is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting niet vereist.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 1 september 2017.

4. Weerslag van het voorstel op de lokale besturen.

- a) personeel: de voorliggende ontwerpen hebben geen weerslag op het gebied van personeelsinzet;
- b) werkingsuitgaven: het voorstel heeft geen weerslag op de lopende uitgaven;
- c) investeringen en schuld: het voorstel heeft geen investeringen als gevolg;
- d) ontvangsten: het voorstel resulteert niet in bijkomende ontvangsten;
- e) conclusie: het voorstel heeft geen weerslag op de werking van de lokale besturen.

5. Weerslag van het voorstel op het personeelskader en de personeelsbudgetten.

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudgetten.

6. Kwaliteit van de regelgeving.

Het voorstel van beslissing vergt geen opmaak van nieuwe Vlaamse regelgeving en is niet onderworpen aan een verplichting om een reguleringsimpactanalyse op te maken.

Er is geen impact op het gebied van administratieve lasten.

7. Voorstel van beslissing.

De Vlaamse Regering beslist:

1° niet akkoord te gaan met het voorontwerp van wet op de politie van de spoorwegen gelet op de bevoegdheidsoverschrijding in artikel 19 en wegens het feit dat bij het opleggen van erfdiensbaarheden en verplichtingen aan de naburige eigenaars van de spoorwegen onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de gewestelijke infrastructuurbeheerders.

2° de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten de federale minister van Mobiliteit van deze beslissing in kennis te stellen.

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand,
Toerisme en Dierenwelzijn

Ben WEYTS

Bijlagen:

- Adviesvraag d.d. 2 december 2016 van de federale minister van Mobiliteit;
- Advies van de Inspectie van Financiën