



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 64.292/3  
van 8 november 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest  
‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de  
openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid  
en VVM De Lijn’

Op 18 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid en VVM De Lijn'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2018.

\*

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<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest<sup>2</sup> is een verzameldecreet dat strekt tot invoeging of tot wijziging van diverse bepalingen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Zo wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van internationale verdragen en akten over het vervoer over zee of de waterweg (hoofdstuk 2) en wordt een Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen opgericht (hoofdstuk 3). Tevens wordt in een aantal wijzigingsbepalingen voorzien (hoofdstuk 4), onder meer van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn’ (artikelen 14 tot 34 van het voorontwerp) en van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap de Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’ (artikelen 36 tot 43).

### VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Zoals vermeld is het voorontwerp een verzameldecreet. De meeste bepalingen van het voorontwerp zijn wijzigings- of opheffingsbepalingen, maar het voorontwerp bevat ook een aantal autonome bepalingen (hoofdstukken 2 en 3). Een dergelijke handelswijze is niet vrij van nadelen. Zo zal er in de toekomst moeten worden verwezen naar de artikelen 2 tot 11 van het aan te nemen decreet, ofschoon het om autonome bepalingen gaat die niet thuishoren in een decreet met diverse bepalingen, maar wel in een apart decreet met een eigen opschrift. Ten gevolge hiervan zal de ontworpen regeling moeilijker terug te vinden zijn.

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of die bepalingen, die als autonome bepalingen zijn geconcipeerd, niet beter als een afzonderlijk ontwerp aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd of worden geïntegreerd in andere decreten waarin bepalingen van dezelfde aard of in verband met dezelfde aangelegenheid zijn opgenomen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Maar zie opmerking 9.2.

<sup>3</sup> Zie eerder al in die zin: adv. 31.566/1 van 2 mei 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 ‘betreffende het onderwijs XIII – Mozaïk’, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 729/1, 213-214; adv.RvS 33.553/1 van 4 juni 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de

## VORMVEREISTEN

4.1. Naar luid van artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ wordt er overleg gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen.

Een aantal bepalingen van het voorontwerp, zoals bijvoorbeeld hoofdstuk 3 en de afdelingen 1, 2 en 6 van hoofdstuk 4, betreffen dergelijke regels van politie over het verkeer op waterwegen. Gevraagd of omtrent die bepalingen het vereiste overleg heeft plaatsgevonden, erkende de gemachtigde dat dit niet is gebeurd, maar dat de uitnodiging daartoe eerstdaags zou worden verstuurd.

4.2. Uit artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de gewestregeringen onderling overleg moeten plegen wat betreft “de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen”.

Gevraagd of, gelet hierop, overleg werd gepleegd omtrent de afdelingen 3 en 8 van hoofdstuk 4 van het voorontwerp, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De bepalingen uit het ontwerp die betrekking hebben op het uitzonderlijk vervoer werden op 26 juni 2018 bezorgd aan de kabinetten van de bevoegde Waalse en Brusselse ministers, dit met verwijzing naar het overleg overeenkomstig artikel 6, §2, 5° BWHI (zie bijgaand bericht).

De andere gewesten hebben geen opmerkingen geformuleerd bij de ontwerp teksten”.

Uit het bericht van de gemachtigde kan evenwel niet worden afgeleid dat de voormelde overlegverplichting daadwerkelijk werd vervuld. Dit moet worden nagegaan.

4.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De artikelen 24 tot 34 van het voorontwerp strekken tot de invoeging van een hoofdstuk 6 (‘Administratieve sancties’) in het decreet van 31 juli 1990. Zoals uit het opschrift van dat hoofdstuk blijkt, wordt voorzien in een regeling van administratieve sancties voor een persoon die een overtreding begaat die in de exploitatievoorwaarden is vastgesteld of die niet

---

Vlaamse Gemeenschap van 14 februari 2003 ‘betreffende het onderwijs XIV’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1355/1, 383; adv.RvS 38.515/1 van 7 juni 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 2005 ‘betreffende het onderwijs XV’, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 398/1, 145.

over een geldig vervoersbewijs beschikt (ontworpen artikel 44*ter*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 25 van het voorontwerp). De lijncontroleurs, die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben (ontworpen artikel 44*quater*, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 26 van het voorontwerp), stellen de overtredingen bij proces-verbaal vast (ontworpen artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 27 van het voorontwerp), waarna het sanctionerend personeelslid, desgevallend na kennis te hebben genomen van de verweermiddelen van de overtreder, een administratieve geldboete kan opleggen (ontworpen artikelen 44*septies* en 44*octies* van het decreet van 31 juli 1990; artikelen 29 en 30 van het voorontwerp). Voor minderjarige overtreders gelden specifieke procedurevoorschriften en wordt in een beroep bij de jeugdrechtbank voorzien (ontworpen artikelen 44*novies* en 44*decies* van het decreet van 31 juli 1990; artikelen 30 en 31 van het voorontwerp).

Ten aanzien van die regeling moet het volgende worden opgemerkt.

#### A. Het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel

6.1. Naar luid van het ontworpen artikel 44*ter*, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 25 van het voorontwerp) kan aan elke persoon die een overtreding begaat die is vastgesteld in de exploitatievoorwaarden en die op het ogenblik waarop de feiten worden gepleegd veertien jaar is, een administratieve geldboete van maximum 300 of 500 euro worden opgelegd naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is. De administratieve geldboetes worden in de exploitatievoorwaarden bepaald en de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om, binnen de voormelde grenzen van 300 of 500 euro, het boetebedrag te bepalen (ontworpen artikel 44*ter*, § 1, derde en vierde lid, van het decreet van 31 juli 1990).

6.2. Volgens het ontworpen artikel 1*bis*, 5<sup>o</sup>, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 15 van het voorontwerp) moet onder de exploitatievoorwaarden worden verstaan “de exploitatievoorwaarden als vermeld in artikel 36 van het decreet xx xx 2018 betreffende de basisbereikbaarheid”.

De Vlaamse Regering heeft op 26 oktober 2018 het voorontwerp van het decreet ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ in eerste lezing aangenomen.<sup>4</sup> In artikel 36 van dat voorontwerp wordt geen gewag gemaakt van de exploitatievoorwaarden.<sup>5</sup> Artikel 39 van dat voorontwerp luidt evenwel:

“De Vlaamse Regering kan de wijze van klachtenbehandeling, de reisvoorwaarden en de exploitatievoorwaarden, waaronder de vereisten voor de voertuigen en het personeel, nader bepalen.

De bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de exploitatievoorwaarden te bepalen, doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de exploitanten van het kernnet en het

---

<sup>4</sup> Dat voorontwerp werd op 29 oktober 2018 voor advies aan de Raad van State voorgelegd: adviesaanvraag 64.577/3.

<sup>5</sup> In artikel 36, § 4, van dat voorontwerp wordt de Vlaamse Regering wel gemachtigd om het bedrag te bepalen van de toeslag die de exploitant kan eisen van de reizigers die de reisvoorwaarden niet naleven. Uit de memorie van toelichting kan evenwel worden opgemaakt dat met die toeslag niet de administratieve geldboeten worden bedoeld waarin de ontworpen regeling die thans voor advies voorligt, voorziet.

aanvullend net, en de Mobiliteitscentrale om zelf algemene reisvoorwaarden vast te stellen, aanvullend aan het toepasselijke regelgevende kader.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat de exploitatievoorwaarden, waarin de overtredingen worden vastgesteld die worden gesanctioneerd met de administratieve geldboetes waarin het ontworpen artikel 44ter, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 voorziet, evenals de administratieve geldboeten zelf, worden bepaald door de Vlaamse Regering.

Noch de overtredingen, noch de administratieve geldboeten die worden opgelegd ingeval van een overtreding, worden derhalve bij decreet geregeld.

6.3. In arrest nr. 44/2015 heeft het Grondwettelijk Hof omtrent de gemeentelijke administratieve sancties geoordeeld dat, hoewel ze een straf kunnen uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dit niet betekent dat het om straffen gaat in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.<sup>6</sup> Het Hof heeft dat herhaald ten aanzien van administratieve sancties die kunnen worden opgelegd door de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)<sup>7</sup>, alsook ten aanzien van administratieve sancties waarvan de Waalse Regering “de toepassingsmodaliteiten en de modaliteiten van de berekening” diende te bepalen.<sup>8-9</sup>

6.4. Het voorgaande neemt niet weg dat de administratieve sancties waarin de ontworpen regeling voorziet wegens het overheersende repressieve karakter ervan, moeten worden beschouwd als een straf in de zin van artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de omschrijving van de inbreuk en van de geldboete moet voldoen aan het beginsel van de voorzienbaarheid van de straf.

In het arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016 heeft het Grondwettelijk Hof dienaangaande het volgende overwogen:

“B.18.1. In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan de voormelde regel van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

---

<sup>6</sup> GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2. Vermits de gemeenteraden naast administratieve sancties ook straffen kon bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen en verordeningen, waarop de artikelen 12 en 14 van de Grondwet *wel* van toepassing zijn, gaat het Hof vervolgens na of de machtiging die wordt verleend aan de gemeenteraden om straffen te bepalen voor inbreuken op hun reglementen en verordeningen bestaanbaar is met de in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet vervatte waarborg dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan op grond van regels aangenomen door een democratisch verkozen.

<sup>7</sup> GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13.

<sup>8</sup> GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5. Het Hof heeft ook overwogen dat de strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, weliswaar meebrengt dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar niet tot gevolg heeft dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn: GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.38.

<sup>9</sup> Anders is het evenwel wanneer een gedraging wordt bestraft met een gemeentelijke sanctie én met een politiestraf. In dat geval waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering: GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010, B.8.1.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen een onlosmakelijk geheel.

B.18.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden 26 gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.”

6.5. Uit hetgeen voorafgaat lijkt te kunnen worden aanvaard dat de decreetgever het in belangrijke mate aan de Vlaamse Regering overlaat om de precieze overtredingen te bepalen die worden gesanctioneerd met de administratieve geldboetes waarin het ontworpen artikel 44<sup>ter</sup>, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 voorziet, evenals om, binnen de grenzen die in het aan te nemen decreet zelf zijn bepaald, het bedrag van de administratieve geldboetes te bepalen.

Dat neemt niet weg dat de decreetgever voldoende nauwkeurig het voorwerp van deze delegatie moet bepalen, hetgeen niet het geval is voor een algemene verwijzing naar “een overtreding (...) die is vastgesteld in de exploitatievoorwaarden” (ontworpen artikel 44<sup>ter</sup>, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 31 juli 1990). Die bepaling houdt slechts op impliciete wijze – en dan nog in combinatie met artikel 39 van het nog aan te nemen decreet ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ – een machtiging in aan de Vlaamse Regering om overtredingen vast te stellen. Het verband met het voormelde artikel 39 moet dan ook uitdrukkelijk en rechtstreeks worden gelegd. Voorts geeft de Raad van State ter overweging om op meer inhoudelijke wijze te omschrijven welke gedragingen met een administratieve geldboete kunnen worden gesanctioneerd.

Ten slotte zal bij het vaststellen van de overtredingen en van de administratieve geldboeten in de exploitatievoorwaarden erop moeten worden toegezien dat wordt voldaan aan de vereiste van voorzienbaarheid, zoals uiteengezet in het voormelde arrest.

## B. De leeftijd vanaf wanneer minderjarigen kunnen worden gesanctioneerd

7.1. Uit het ontworpen artikel 44*ter*, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 25 van het voorontwerp) vloeit voort dat wanneer een persoon die een overtreding begaat die in de exploitatievoorwaarden is vastgesteld, minderjarig is, hij minimum veertien jaar moet zijn op het ogenblik waarop de feiten worden gepleegd, opdat hem een administratieve geldboete zou kunnen worden opgelegd.

7.2. In arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’ niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van minderjarigen, in zoverre de wet in de mogelijkheid voorziet voor de gemeente om bepaalde gedragingen te bestraffen met administratieve geldboeten, opgelegd aan de minderjarigen die op het ogenblik van de feiten de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt.

Het Hof kwam evenwel tot dat besluit na te hebben nagegaan of de rechten van de minderjarigen niet op onevenredige wijze worden beperkt en of de wetgever bij de vaststelling van de strafbare gedragingen en bij de regeling van de procedure waarbij die sancties kunnen worden opgelegd, voldoende rekening had gehouden met de bijzondere situatie van de minderjarigen, onder meer op het vlak van hun persoonlijkheid en hun maturiteitsgraad, hetgeen vereist is op basis van artikel 22*bis*, vierde lid, van de Grondwet en artikel 3, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, die de overheid verplichten om in de eerste plaats het belang van het kind in aanmerking te nemen in de procedures die op het kind betrekking hebben.<sup>10</sup>

7.3. Er moet dan ook worden nagegaan of de ontworpen regeling ten aanzien van minderjarigen die op het ogenblik van de feiten de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt, en die een overtreding hebben begaan die in de exploitatievoorwaarden is vastgesteld,<sup>11</sup> voldoet aan de aldus gestelde vereisten.

7.4. De administratieve geldboeten die in de exploitatievoorwaarden worden bepaald, en waarvan de Vlaamse Regering het boetebedrag vaststelt, mogen maximaal 300 of 500 euro bedragen, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is (het ontworpen artikel 44*ter*, § 1, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 25 van het voorontwerp). De geldboete die aan een minderjarige kan worden opgelegd, bedraagt dus iets meer dan de helft van de geldboete die aan een meerderjarige kan worden opgelegd.<sup>12</sup> De ouders, de voogd of de personen die de

<sup>10</sup> GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.51.2 en B.51.5. Zie ook GwH 23 april 2015, nr. 45/2015, B.4.3. en B.4.4.

<sup>11</sup> Wat de minderjarigen betreft die niet beschikken over een geldig vervoerbewijs: zie opmerkingen 8.1 tot 8.4.

<sup>12</sup> In de memorie van toelichting wordt hieromtrent nog het volgende gesteld: “De mogelijkheid tot differentiatie van de boetebedragen voor minderjarigen wordt op het niveau van de uitvoeringsbesluiten voorzien (...)”.



minderjarige onder hun hoede hebben, zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete (ontworpen artikel 44*novies*, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 31 van het voorontwerp).<sup>13</sup>

Er wordt voorzien in specifieke procedurevoorschriften voor minderjarige overtreders (ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 31 van het voorontwerp), waarbij de minderjarige zijn verweermiddelen kan formuleren tegen het voorstel van beslissing van het sanctionerend personeelslid om een administratieve geldboete op te leggen, en in zijn verweer kan verzoeken om mondeling gehoord te worden (ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, 3° en 4°, van het decreet van 31 juli 1990). De ouders, voogden of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, worden eveneens op de hoogte gebracht van het proces-verbaal en het voorstel van beslissing dat het sanctionerend personeelslid naar de minderjarige overtreder zendt, en kunnen verweermiddelen formuleren en verzoeken om gehoord te worden (ontworpen artikel 44*novies*, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990).

Tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete kan de minderjarige via een kosteloos verzoekschrift een beroep instellen bij de jeugdrechtbank. Ook de ouders, de voogd of de andere personen die minderjarigen onder hun hoede hebben, kunnen een beroep instellen. De jeugdrechtbank blijft bevoegd indien de overtreder meerderjarig is geworden op het ogenblik van de uitspraak. De jeugdrechtbank kan de beslissing bevestigen of herzien. Ze kan de administratieve geldboete ook vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, bepaald bij artikel 37 van de wet van 8 april 1965 ‘betreffende de jeugdbescherming’. De beslissing van de jeugdrechtbank is in beginsel niet vatbaar voor hoger beroep. Wanneer de jeugdrechtbank echter beslist om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de voormelde wet, is haar beslissing wel vatbaar voor hoger beroep. In dat geval zijn de procedures bedoeld in de wet van 8 april 1965 van toepassing (ontworpen artikel 44*decies*, §§ 1 en 2, van het decreet van 31 juli 1990 – artikel 32 van het voorontwerp).

Ten slotte moet worden beklemtoond dat de mogelijkheid waarin het ontworpen artikel 44*quinquies*, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 27 van het voorontwerp) voorziet om de geldboete, of een gedeelte ervan, onmiddellijk te innen, in welk geval geen administratief of gerechtelijk beroep mogelijk is tegen het opleggen van het basisbedrag van de geldboete,<sup>14</sup> beperkt is tot “de meerderjarige overtreder”. Ten aanzien van minderjarigen bestaat die mogelijkheid derhalve niet.<sup>15</sup>

7.5. Gelet op het voorgaande kan worden aangenomen dat in de ontworpen regeling voor overtredingen vastgesteld in de exploitatievoorwaarden, wat impliceert dat de overtreder op

---

<sup>13</sup> Maar zie hieromtrent opmerkingen 23.5.1 en 23.5.2.

<sup>14</sup> Maar zie hieromtrent de opmerkingen 10.1 tot 10.5.

<sup>15</sup> Al rijst de vraag waarom dan in het ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, 4°, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 31 van het voorontwerp) gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid, voor de minderjarige overtreder om binnen de dertig dagen vanaf de kennisgeving van het proces-verbaal de geldboete *of het openstaande saldo* te betalen. De woorden “het openstaande saldo” lijken er immers op te wijzen dat de minderjarige overtreder op dat ogenblik al een gedeelte van de geldboete heeft betaald, wat niet gerijmd kan worden met het gegeven dat ten aanzien van hem geen onmiddellijke inning mogelijk is.

het ogenblik van de feiten veertien jaar of ouder is, voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van de minderjarigen, onder meer op het vlak van hun persoonlijkheid en hun maturiteitsgraad, en dat die regeling de rechten van die minderjarigen niet overdreven beperkt.

8.1. Het ontworpen 44<sup>ter</sup>, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van hetzelfde decreet, naar luid waarvan een persoon die niet beschikt over een geldig vervoerbewijs, een administratieve geldboete kan worden opgelegd, voorziet niet in enige leeftijdsgrens. Hieruit vloeit voort dat zodra een persoon over een geldig vervoerbewijs dient te beschikken, zijnde vanaf zes jaar,<sup>16</sup> hem een administratieve geldboete kan worden opgelegd wanneer hij reist zonder dat vervoersbewijs.<sup>17</sup>

8.2. Om uitleg gevraagd omtrent deze bepaling, heeft de gemachtigde onder meer het volgende verklaard:

“[A]rtikel 44<sup>ter</sup>, §1, 2<sup>o</sup>, [stelt] dat een administratieve boete kan worden opgelegd: er is dus enige discretionaire bevoegdheid voor diegene die de administratieve geldboete oplegt.

De huidige interne procedure bij De Lijn voorziet nu reeds de boete voor personen die hun abonnement een eerste maal zijn vergeten, wordt geseponeerd.

Bovendien heeft het kinderrechtencommissariaat De Lijn met nadruk gevraagd zeker voor de jonge minderjarigen rekening te houden met de context waarin een overtreding vastgesteld wordt (zijn de ouders aanwezig, zijn ze met vriendjes, jonge leeftijd van het kind, ...).

Voor dit aspect is m.a.w. geen aanpassing nodig van het decreet.

De Lijn wenst wel de Memorie van Toelichting aan te passen omdat die niet duidelijk is en er bijgevolg ruimte is voor discussie of men reeds vanaf 6 jaar een administratieve boete kan opgelegd krijgen voor het niet hebben van een vervoerbewijs.”

Ook al zou het om een discretionaire beslissing gaan van het sanctionerend personeelslid,<sup>18</sup> en zouden in de praktijk personen die voor de eerste maal niet over een geldig vervoerbewijs beschikken, niet worden beboet, toch vloeit uit de ontworpen regeling voort dat aan minderjarigen vanaf zes jaar een administratieve geldboete kan worden opgelegd van maximum 300 euro.

8.3. Uit het hiervoor aangehaalde arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 van het Grondwettelijk Hof kan worden opgemaakt dat het in beginsel tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever behoort om te bepalen vanaf welke leeftijd gedragingen moeten worden bestraft.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Zie punt 1.2.6 van de Algemene reisvoorwaarden Vlaamse Vervoermaatschappij, goedgekeurd door de Raad van Bestuur van de Lijn op 13 december 2017 ([https://static.delijn.be/Images/Algemene%20Reisvoorwaarden%20feb%202018%20def\\_tcm3-15888.pdf](https://static.delijn.be/Images/Algemene%20Reisvoorwaarden%20feb%202018%20def_tcm3-15888.pdf)).

<sup>17</sup> Hetgeen wordt bevestigd in de memorie van toelichting, waar gewag wordt gemaakt van “een beboeting voor het niet beschikken over een geldig vervoerbewijs, dat verplicht is vanaf de leeftijd van 6 jaar”.

<sup>18</sup> Naar luid van het ontworpen artikel 44<sup>novies</sup>, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 31 van het voorontwerp) zendt het sanctionerend personeelslid evenwel een afschrift van het proces-verbaal *samen met* een voorstel tot beslissing naar de overtreder, wat erop lijkt te wijzen dat hij geen andere keuze heeft dan een administratieve geldboete op te leggen.

<sup>19</sup> GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.51.2. Zie ook GwH 23 april 2015, nr. 45/2015, B.4.2.

Uit het gegeven dat het Hof in dat arrest heeft aanvaard dat de minimumleeftijd vanaf wanneer minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete, op veertien jaar wordt gebracht, kan niet worden afgeleid dat het niet mogelijk zou zijn om kinderen die jonger zijn dan die leeftijd administratief te beboeten. Het Hof heeft er in dat arrest evenwel op gewezen dat artikel 40 van het Verdrag inzake de rechten van de kind de verplichting inhoudt om een minimumleeftijd vast te stellen onder welke kinderen niet in staat worden geacht een misdrijf te begaan.

Ofschoon het verdrag zelf die leeftijd niet bepaalt, blijkt er onomstotelijk uit dat de verdragspartijen van oordeel zijn dat er een minimumleeftijd is onder de welke minderjarigen niet kunnen worden bestraft, ook niet door middel van een administratieve geldboete. Het Comité voor de rechten van het kind van de Verenigde Naties is van oordeel dat die minimumleeftijd twaalf jaar bedraagt.<sup>20</sup> Onder die leeftijd kunnen enkel bijzondere beschermingsmaatregelen worden genomen in het belang van het kind.

8.4. In de memorie van toelichting wordt omtrent de sanctionering van minderjarigen die niet beschikken over een geldig vervoerbewijs het volgende uiteengezet:

“De mogelijkheid tot differentiatie van de boetebedragen voor minderjarigen wordt op het niveau van het uitvoeringsbesluit voorzien, waarbij de link gelegd wordt tussen de hoogte van de boetebedragen en de tarieven van De Lijn. Dit om de reizigers duurzaam aan te zetten tot het gebruik van een geldig vervoerbewijs. Zo is een boete voor zwartrijden – 1<sup>ste</sup> overtreding – gelijk aan het tarief van een 3-maandabonnement (Omni of Buzzy); bij een 2<sup>de</sup> overtreding is de boete gelijk aan het tarief van een jaarabonnement (Omni of Buzzy); een 3<sup>de</sup> overtreding wordt dan een vaststaand bedrag.”

Hieruit vloeit voort dat het bedrag van de administratieve geldboete vrij snel kan oplopen. Daar kunnen ook nog de administratieve kosten van de procedure bijkomen.<sup>21</sup>

Ofschoon de in opmerking 7.4 vermelde bijzondere procedurevoorschriften ook gelden ten aanzien van minderjarigen die niet beschikken over een geldig vervoerbewijs, moet worden vastgesteld dat die enkel werkzaam zijn nadat een lijncontroleur, overeenkomstig het ontworpen artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 27 van het voorontwerp) de overtreding heeft vastgesteld bij proces-verbaal en de overtreder ervan op de hoogte heeft gebracht dat hij de administratieve sanctieprocedure voor het opleggen van een administratieve geldboete zal inleiden. Een kind van minder dan twaalf jaar, dat nochtans vanaf een bepaalde leeftijd niet noodzakelijkerwijs vergezeld zal zijn door een volwassene op het ogenblik van die vaststelling door de lijncontroleur, zal niet in staat zijn om de draagwijdte in te schatten van hetgeen hem overkomt.

Gelet op het voorgaande is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat de mogelijkheid om een minderjarige onder de leeftijd van twaalf jaar die niet over een geldig vervoersbewijs beschikt, een administratieve geldboete op te leggen die tot 300 euro kan oplopen, de rechten van die minderjarige op onevenredige wijze beperkt.

<sup>20</sup> Comité voor de rechten van het kind, *Observation générale n° 10 (2007) Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, aangenomen te Genève op 15 januari – 2 februari 2007, CRC/C/GC/10, nr. 32

<sup>21</sup> Zie ontworpen artikel 44*ter*, § 1, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990; artikel 25 van het voorontwerp.

Het voorgaande verhindert daarentegen niet dat de toeslag die de exploitant kan eisen van de reizigers die de reisvoorwaarden niet naleven, en waarvan de Vlaamse Regering het bedrag bepaalt,<sup>22</sup> ook van toepassing is op minderjarigen die niet over een geldig vervoersbewijs beschikken, aangezien het niet om een administratieve geldboete gaat.

### C. Het beroep bij de jeugdrechtbank

9.1. Naar luid van het ontworpen artikel 44*decies*, § 1, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 32 van het voorontwerp) kan de minderjarige overtreder met een kosteloos verzoekschrift een beroep instellen tegen de administratieve geldboete bij de jeugdrechtbank. Het beroep kan ook worden ingesteld door de ouders, de voogd of de andere personen die minderjarigen onder hun hoede hebben. Het sanctionerend personeelslid kan tussenkomen in het debat en wordt als een procespartij beschouwd (ontworpen artikel 44*decies*, § 2, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990). De jeugdrechtbank kan de beslissing over de administratieve geldboete bevestigen of herzien, waarbij zij de administratieve geldboete kan vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, als vermeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965. De beslissing van de jeugdrechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep, behalve wanneer zij beslist om een administratieve geldboete te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding (ontworpen artikel 44*decies*, § 2, derde tot vijfde lid, van het decreet van 31 juli 1990).

9.2.1. In zoverre in het voorontwerp wordt bepaald door welke maatregelen de jeugdrechtbank de administratieve geldboete desgevallend kan vervangen, wordt de aangelegenheid van de jeugdbescherming betreden, die op grond van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

Bijgevolg moet in artikel 1 van het voorontwerp ook worden vermeld dat het te nemen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

9.2.2. Overigens moet worden opgemerkt dat artikel 50 van het ontwerp van decreet ‘betreffende het jeugdgedelinquentierecht’<sup>23</sup> ertoe strekt artikel 37 van de wet van 8 april 1965 grotendeels op te heffen, en dat dit ontwerp de “maatregelen van bewaring, behoeding of opvoeding” vervangt door de sancties bepaald in artikel 29 ervan.

Het thans voorliggende voorontwerp moet hieraan worden aangepast.

9.3.1. In zoverre de bevoegdheid van de jeugdrechtbank en de voor die rechtbank te volgen procedure worden geregeld, moet eraan worden herinnerd dat krachtens de artikelen 145 en 146 van de Grondwet de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscollèges tot de

---

<sup>22</sup> Zie het in voetnoot 7 vermelde artikel 36, § 4, van voorontwerp van het decreet ‘betreffende de basisbereikbaarheid’.

<sup>23</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1670/1.

uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever behoort.<sup>24</sup> Het vaststellen van rechtspleging voor dat rechtscollege komt aan de federale wetgever toe op grond van artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De decreetgever moet, om de voormelde bepalingen te kunnen aannemen, bijgevolg een beroep doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

9.3.2. Er moet dan ook worden nagegaan of aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.

Vermits uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de decreetgever bij de vaststelling van de strafbare gedragingen en bij de regeling van de procedure waarbij die sancties kunnen worden opgelegd, voldoende rekening moet houden met de bijzondere situatie van de minderjarigen, onder meer op het vlak van hun persoonlijkheid en hun maturiteitsgraad, kan de ontworpen regeling noodzakelijk worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest. De decreetgever stond immers voor een keuze. Ofwel moest hij de procedure voor de Raad van State, die in beginsel bevoegd is voor beroepen tegen beslissingen van het sanctionerend personeelslid om een administratieve geldboete op te leggen,<sup>25</sup> aanpassen aan de bijzondere situatie van minderjarigen. De regeling van de procedure voor de Raad van State is echter een federale aangelegenheid.<sup>26</sup> Ofwel moest hij voorzien in een beroep bij een rechtscollege waarvan de procedure nu reeds is aangepast aan de bijzondere situatie van minderjarigen, namelijk de jeugdrechtbank. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande terecht gesteld dat “de jeugdrechtbank de meeste geschikte rechterlijke instantie [is] om de rechten van de minderjarige overtreder ten volle te kunnen beschermen”.

Er kan ook worden aangenomen dat de voormelde federale aangelegenheden zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag ervan op die aangelegenheden slechts marginaal is, aangezien de ontworpen regeling grotendeels overeenstemt met wat is bepaald in de wet van 24 juni 2013 en in artikel 36, eerste lid, 5°, van de wet van 8 april 1965.

---

<sup>24</sup> Zie o.m. GwH 14 februari 2001, nr. 19/2001, B.4.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4 en B.5.2; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 14 november 2012, nr. 139/2012, B.4.3.

<sup>25</sup> In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld: “Het wordt in herinnering gebracht dat de Raad van State, als natuurlijke rechter van het actief bestuur, bevoegd zal zijn om kennis te nemen van verzoeken die door meerderjarige overtreeders worden ingesteld tegen administratieve geldboeten die aan hen werden opgelegd.”

<sup>26</sup> Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald.

#### D. De uitsluiting van een administratief beroep of een gerechtelijk beroep ingeval van onmiddellijke inning

10.1. Naar luid van het ontworpen artikel 44*quinquies*, § 2, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 27 van het voorontwerp) is, als de overtreder vrijwillig de geldboete of een deel<sup>27</sup> ervan betaalt, geen administratief of gerechtelijk beroep mogelijk tegen het opleggen van het basisbedrag<sup>28</sup> van de geldboete.

Als de overtreder de geldboete onmiddellijk aan de lijncontroleur heeft betaald maar die betaling slechts een gedeelte van het basisbedrag van de geldboete betreft of, in het geval de overtreder zich in staat van herhaling bevindt, slechts het basisbedrag van de geldboete of een gedeelte daarvan, bezorgt het sanctionerend personeelslid alsnog een voorstel van beslissing over de administratieve geldboete. In dat geval legt het sanctionerend personeelslid een bijkomend boetebedrag op, dat gelijk is aan het verschil tussen het bedrag dat al is betaald en het totale verschuldigde bedrag.<sup>29</sup>

10.2. Gevraagd of, wanneer de overtreder een gedeelte van de geldboete aan de lijncontroleur betaalt en het sanctionerend personeelslid een bijkomend boetebedrag oplegt, ook tegen die beslissing geen administratief of gerechtelijk beroep mogelijk is, antwoordde de gemachtigde bevestigend:

“Zowel de gehele als de gedeeltelijke betaling van de geldboete zorgen er voor dat geen beroep meer kan worden ingesteld tegen het opleggen van de geldboete. Bij gehele betaling wordt er in principe geen enkele boete meer opgelegd, bij gedeeltelijke betaling zal het resterende boetebedrag worden ingevorderd.”

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat elke betaling van (een deel van) de administratieve geldboete aan de lijncontroleur, het voor de overtreder onmogelijk maakt om vervolgens verweermiddelen te formuleren tegen het voorstel van beslissing van het sanctionerend personeelslid,<sup>30</sup> of om tegen die beslissing een beroep in te stellen bij de Raad van State.

---

<sup>27</sup> Gevraagd wat wordt bedoeld met de onmiddellijke inning van een deel van de geldboete, verduidelijkte de gemachtigde: “Het komt meermaals voor dat personen erkennen een overtreding te hebben begaan en onmiddellijk hun geldboete wensen te betalen. Artikel 86 §1 van het Besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM laat dit toe. Het gebeurt regelmatig dat mensen niet voldoende geld bijhebben om te betalen en toch aandringen om een deel van de geldboete te betalen.”

<sup>28</sup> Gevraagd wat wordt bedoeld met het “basisbedrag” van de geldboete, antwoordde de gemachtigde: “In geval van een onmiddellijke inning kan het controlerende personeel alleen maar uitgaan van de begane overtreding om het boetebedrag te bepalen. Hij kan echter geen rekening houden met recidive terwijl artikel 86 van het Besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM hogere boetebedragen oplegt bij herhaaldelijke overtredingen binnen een bepaalde tijdsperiode. Het basisbedrag van de geldboete is dus het bedrag dat wordt aangerekend in de veronderstelling dat er sprake was van een eerste overtreding. Dat basisbedrag zal echter na nazicht door de sanctionerende personeelsleden verhoogd worden indien er sprake is van recidive.”

<sup>29</sup> Ontworpen artikel 44*septies*, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 29 van het voorontwerp).

<sup>30</sup> Al rijst de vraag waarom dan in het ontworpen artikel 44*septies*, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 29 van het voorontwerp) gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid voor de overtreder om binnen de dertig dagen vanaf de kennisgeving van het proces-verbaal ofwel de geldboete of het openstaande saldo te betalen, ofwel zijn verweermiddelen te formuleren tegen het voorstel. De woorden “het openstaande saldo” lijken er immers op te wijzen dat de overtreder op dat ogenblik al een gedeelte van de geldboete heeft betaald, hetgeen volgens het

10.3. Het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, sluit niet uit dat een administratieve sanctie door een ambtenaar wordt opgelegd, op voorwaarde dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op die bestuurlijke beslissing.<sup>31</sup>

Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens is het recht op toegang tot een rechter niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaat aldus na “of de toegepaste beperkingen de toegang die voor de rechtzoekende openstaat, niet op een zodanige wijze of dermate hebben beperkt dat de kern zelf van het recht erdoor wordt aangetast”.<sup>32</sup>

In dit geval moet worden vastgesteld dat zowel het administratief beroep<sup>33</sup> als het gerechtelijk beroep volledig worden uitgesloten, zodat wel degelijk aan het wezen van dat recht wordt geraakt.

10.4. Het gegeven dat de overtreder instemt met de onmiddellijke inning, lijkt dit niet te kunnen rechtvaardigen. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft weliswaar aanvaard dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zich niet ertegen verzet dat een persoon uit vrije wil uitdrukkelijk of stilzwijgend verzaakt aan de waarborgen van een eerlijk proces, maar hiertoe is vereist dat die beslissing ondubbelzinnig is en omringd wordt met de nodige procedurele waarborgen gelet op de zwaarwichtigheid ervan.<sup>34</sup>

Uit het loutere gegeven dat een overtreder instemt met de onmiddellijke inning van (een deel van) de administratieve geldboete, kan niet worden afgeleid dat hij op ondubbelzinnige wijze afziet van zijn recht op toegang tot de rechter. Dat is des te meer het geval nu, ofschoon in het ontworpen artikel 44*quinquies*, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 gewag wordt gemaakt van een “verzoek” van de meerderjarige overtreder, wat erop lijkt te wijzen dat de betrokkene zelf daartoe het initiatief moet nemen, uit de memorie van toelichting blijkt dat de lijncontroleur zelf een voorstel in die zin formuleert.<sup>35</sup> Bovendien kan het voorkomen dat het bedrag dat de

---

ontworpen artikel 44*quinquies*, § 2, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 tot gevolg heeft dat geen administratief of gerechtelijk beroep mogelijk is.

<sup>31</sup> Zie o.m.: GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.6; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.39.5; GwH 23 april 2015, nr. 45/2015, B.8.1; GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.37.1; GwH 14 december 2016, nr. 159/2016, B.4.2. Zie ook: EHRM 27 september 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. t. Italië*, §§ 58-59; EHRM 7 juni 2012, *Segame SA t. Frankrijk*, §§ 54 en 55; EHRM 4 maart 2014, *Grande Stevens e.a. t. Italië*, §§ 138-139.

<sup>32</sup> EHRM 15 september 2015, *Mogielnicki t. Polen*, §49.

<sup>33</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft weliswaar aanvaard dat het ontbreken van de mogelijkheid, voor de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, om zijn standpunt te doen gelden tijdens de administratieve fase voorafgaand aan het opleggen van de administratieve geldboete aan zijn aangestelde, geen schending vormen van het recht van verdediging, dat onder meer wordt gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, maar het kwam tot dat besluit “[r]ekening houdend met dat beroep met volle rechtsmacht”: GwH 28 mei 2015, nr. 76/2015, B.10.

<sup>34</sup> EHRM (grote kamer) 1 maart 2006, *Sejdovic t. Italië*, § 86; EHRM (grote kamer) 27 november 2008, *Salduz t. Turkije*, § 59; EHRM 23 februari 2010, *Yoldas t. Turkije*, § 51; EHRM 31 mei 2012, *Diriöz t. Turkije*, § 51; EHRM 1 oktober 2013, *Aksin e.a. t. Turkije*, § 48; EHRM 9 april 2015, *A.T. t. Luxemburg*, § 59.

<sup>35</sup> Er wordt immers het volgende gesteld: “Om redenen van efficiëntie zal aan de meerderjarige overtreder worden voorgesteld om tot een onmiddellijke inning van de administratieve geldboete over te gaan.”

lijncontroleur voorstelt onmiddellijk te innen, niet overeenstemt met de administratieve geldboete die de overtreder uiteindelijk verschuldigd zal zijn. Met name ingeval van herhaling zal het sanctionerend personeelslid een bijkomend boetebedrag opleggen. Uit het in opmerking 10.2 aangehaalde antwoord van de gemachtigde valt op te maken dat ook in dat geval de overtreder geen beroep zal kunnen instellen tegen de beslissing van het sanctionerend personeelslid.

De ontworpen regeling voorziet ook niet in enige procedurele waarborg. Zo wijst niets erop dat de lijncontroleur moet wijzen op de gevolgen voor de overtreder in termen van beroepsmogelijkheden wanneer hij zou beslissen om op het voorstel van onmiddellijke inning in te gaan. Het is overigens twijfelachtig of een mededeling in die zin op het ogenblik dat de lijncontroleur zijn vaststelling doet, kan volstaan opdat de overtreder met kennis van zaken kan beslissen om af te zien van zijn recht op toegang tot de rechter.

10.5. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de ontworpen regeling niet bestaanbaar is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het ontworpen artikel 44*quinquies*, § 2, eerste lid, derde zin, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 27 van het voorontwerp) moet dan ook worden weggelaten.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 2

11.1. In artikel 2 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor het vervoer over zee of de waterweg de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en uit internationale akten die krachtens verdragen tot stand zijn gekomen. De aldus genomen besluiten kunnen de bepalingen van een decreet wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen. In dat geval worden die besluiten nooit geacht uitwerking te hebben gehad als ze niet bij decreet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van de inwerkingtreding ervan.

11.2. De vraag rijst of die machtiging eveneens betrekking kan hebben op aangelegenheden die door de Grondwet aan de decreetgever zijn voorbehouden. De bekrachtigingsregeling waarin wordt voorzien, lijkt daar alvast op te wijzen. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een delegatie van essentiële elementen van een door de Grondwet aan een wetgevend voorbehouden orgaan immers enkel toegelaten als wordt bepaald dat de met toepassing van die machtiging genomen besluiten binnen een relatief korte termijn volgend op hun bekendmaking door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging.<sup>36</sup> De ontworpen regeling lijkt aan die vereiste te willen voldoen.

11.3. Indien de machtiging waarin artikel 2 van het voorontwerp voorziet effectief betrekking kan hebben op aangelegenheden die door de Grondwet aan de decreetgever zijn voorbehouden, moet evenwel worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof ten aanzien van een delegatie van essentiële elementen van dergelijke aangelegenheden eveneens vereist dat er op het

---

<sup>36</sup> Zie o.m. GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2.



ogenblik van de machtiging uitzonderlijke omstandigheden moeten zijn die de machtiging verantwoorden, met name dat de inachtneming van de parlementaire procedure de wetgever niet ertoe zou in staat stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Bovendien moet de machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig zijn.<sup>37</sup>

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met artikel 2 van het voorontwerp wordt beoogd “de Vlaamse scheepvaartregelgeving op een flexibele wijze aangepast te houden aan onder andere van de Internationale Maritieme Organisatie en de Europese Unie uitgaande normen en aan de evoluerende realiteit van de scheepvaartactiviteiten”. Nog volgens de memorie van toelichting “is reeds gebleken dat het hier geregelde mechanisme ervoor kan zorgen dat internationale en Europese regels tijdig worden geïmplementeerd in het interne recht.”

Uit die toelichting kan alvast niet worden afgeleid dat de decreetgever niet in staat zou zijn om zelf tijdig in te staan voor de implementatie van het internationaal recht of het recht van de Europese Unie.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Tal van bindende regels inzake zeevervoer en vervoer over de binnenwateren in het recht van de Europese Unie en in het internationaal recht (onder meer tot stand komend binnen organisaties als de Internationale Maritieme Organisatie en de Centrale Rijnvaartcommissie), die zeer regelmatig worden aangepast, verplichten het Vlaams Gewest/de lidstaat België tot een aanpassing van onze interne regelgeving binnen korte termijnen. Uit ervaring is gebleken dat de decreetgever er soms niet in slaagt om binnen de opgelegde termijn de nodige regelgevende aanpassingen door te voeren.

Voor die gevallen is het wenselijk om de op dit ogenblik, op grond van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg, reeds bestaande mogelijkheid te behouden dat de Vlaamse Regering de nodige maatregelen zou treffen. Op die manier kan de internationale aansprakelijkheid van België worden gevrijwaard.

Het ontworpen artikel 2 verheft deze werkwijze niet tot de standaardprocedure. Het is geenszins zo dat de decreetgever er telkenmale niet in slaagt om tijdig de nodige regelingen aan te nemen. In abstracto kunnen daarvoor dan ook geen redenen worden aangehaald, behalve de evidente factor van de duur van de decreetgevende procedure.”

Uit het antwoord van de gemachtigde valt evenmin af te leiden dat de decreetgever systematisch niet in staat zou zijn om internationale of Europese rechtsregels tijdig om te zetten of uit te voeren. Integendeel, de gemachtigde erkent dat de decreetgever daar in beginsel wel toe in staat is.

Ofschoon het volgens de memorie van toelichting niet om een “standaardprocedure” zou gaan en het “aanbeveling [verdient] dat het gebruik van dit mechanisme de uitzondering zou blijven”, blijkt uit de tekst van artikel 2 van het voorontwerp niet dat de machtiging aan de Vlaamse Regering beperkt zou zijn tot die gevallen waarin de Vlaamse decreetgever effectief niet in staat zou zijn om tijdig op te treden.

<sup>37</sup> Zie o.m.: GwH 19 mei 2004, nr. 88/2004, B.7.2 en B.7.6; GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008, B.5.2 en B.9.

Indien de machtiging waarin artikel 2 van het voorontwerp voorziet eveneens betrekking kan hebben op aangelegenheden die door de Grondwet aan de decreetgever zijn voorbehouden, is bijgevolg niet aangetoond dat op het ogenblik van die machtiging er uitzonderlijke omstandigheden zijn die ze verantwoorden. Er is dan niet voldaan aan de voormelde voorwaarden, zodat die machtiging in dat geval geen doorgang kan vinden.

11.4. Indien, daarentegen, de machtiging waarin artikel 2 van het voorontwerp voorziet geen betrekking kan hebben op aangelegenheden die door de Grondwet aan de decreetgever zijn voorbehouden, moet dat worden verduidelijkt.

Bovendien heeft in dat geval de bekrachtigingsregeling waarin artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp voorziet geen bestaansreden en kan ze worden weggelaten.

11.5. Naar luid van artikel 2, tweede lid, tweede zin, van het voorontwerp worden besluiten die bepalingen van een decreet wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen, geacht nooit uitwerking te hebben gehad als ze niet bij decreet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van de *inwerkingtreding* ervan.

Indien deze bepaling alsnog wordt behouden, moet voor de bekrachtiging van de aldus genomen besluiten van de Vlaamse Regering niet de datum van de inwerkingtreding van die besluiten worden gehanteerd. Die datum valt immers niet noodzakelijkerwijs samen met de bekendmaking ervan, zodat niet is gewaarborgd dat die besluiten zullen worden bekrachtigd binnen een relatief korte termijn volgend op hun bekendmaking. Dat zal met name niet het geval zijn wanneer een besluit slechts lange tijd na de bekendmaking ervan in werking treedt. Indien, bovendien, de besluiten in kwestie met terugwerkende kracht uitwerking hebben, valt niet uit te sluiten dat de decreetgever te weinig – of helemaal geen – tijd heeft om ze te bekrachtigen.

### Artikel 3

12. Naar luid van artikel 3 van het voorontwerp strekt hoofdstuk 3 tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de Richtlijn 1999/35/EG van de Raad en Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad’.

Erop gewezen dat onder meer de artikelen 4, lid 2, 5, lid 3, 6, 8, lid 4, en 22 van de voormelde richtlijn nog moeten worden omgezet, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is correct dat het decreet slechts een beperkt aantal bepalingen bevat. (...) De verdere uitwerking van de decreetsbepalingen wordt zoveel als mogelijk toevertrouwd aan de Vlaamse Regering (artikel 6).”

Er moet evenwel rekening mee worden gehouden dat sommige van de regelingen ter omzetting van de voormelde bepalingen van richtlijn 2009/18/EG een tussenkomst van de decreetgever zouden kunnen vereisen. Zo moeten naar luid van artikel 8, lid 4, d), e), en f), van die richtlijn de onderzoekers van de onderzoeksinstantie alle relevante informatie en geregistreerde gegevens, met inbegrip van de gegevens van de reisgegevensrecorder, met

betrekking tot een schip, reis, lading, bemanning of andere persoon, voorwerp, toestand of omstandigheid vrij mogen inzien, kopiëren en gebruiken, vrije toegang krijgen tot de resultaten van de onderzoeken op de lichamen van slachtoffers of van testen op monsters genomen van de lichamen van slachtoffers en de resultaten mogen eisen van onderzoeken of analyses van monsters van degenen die bij de exploitatie van een schip zijn betrokken of van andere relevante personen en daartoe vrije toegang krijgen. In zoverre die maatregelen een inmenging in het privéleven zouden inhouden,<sup>38</sup> is het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen wettigheidsbeginsel erop van toepassing en moet een afdoende decretale basis worden gecreëerd voor die inmenging.

Ook moet er, volgens artikel 22 van richtlijn 2009/18/EG, in sancties worden voorzien die van toepassing zijn op inbreuken op de krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, en die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. Als het de bedoeling zou zijn om ter uitvoering hiervan in strafsancities te voorzien, moeten die overeenkomstig artikel 12, tweede lid, van de Grondwet in het aan te nemen decreet zelf worden bepaald.

### Artikel 8

13.1. Naar luid van artikel 8, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2009/18/EG is “teneinde het veiligheidsonderzoek op onpartijdige wijze te verrichten, (...) de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht”.

Ter omzetting van die bepaling wordt in artikel 8 van het voorontwerp bepaald dat de onderzoeksinstantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen en incidenten op de binnenwateren wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming *autonom en functioneel onafhankelijk* is van iedere partij of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdrachten.

13.2. In zijn arrest nr. 158/2013 van 21 november 2013 heeft het Grondwettelijk Hof omtrent een gelijkaardige bepaling in de wet van 2 juni 2012 ‘betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’ het volgende geoordeeld:

“B.11.3. Zoals de verzoekende partijen aanvoeren, bepaalt artikel 7 van de bestreden wet dat de FOSO ‘functioneel onafhankelijk’ is, terwijl de richtlijnbeepaling waarvan het de omzetting vormt een niet nader bepaalde onafhankelijkheid vereist.

B.11.4. Het vereiste van functionele onafhankelijkheid van een instantie is niet vreemd aan het Unierecht. Zo wordt in de richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 ‘betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG’ vereist dat de ‘regulerende instantie’ juridisch gescheiden en ‘functioneel onafhankelijk’ is van enige

---

<sup>38</sup> Uit artikel 9, c), van richtlijn 2009/18/EG blijkt alvast dat in het kader van het veiligheidsonderzoek informatie beschikbaar kan worden gesteld “betreffende bij het ongeval of incident op zee betrokken personen die bijzonder gevoelig *of privé* van aard is, onder meer informatie over hun gezondheid”.

andere publieke of particuliere entiteit. Uit artikel 35 van de richtlijn 2009/72/EG blijkt meer bepaald dat die onafhankelijke instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangt, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren. Het personeel van die onafhankelijke instantie en de personen die belast zijn met haar beheer mogen bij het verrichten van de reguleringsstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten.

B.11.5. Op die wijze beschouwd biedt het vereiste dat de FOSO ‘functioneel onafhankelijk’ is voldoende waarborgen inzake autonomie en onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie opdat niet op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan een waarborg waarin de voormelde richtlijn op dwingende wijze voorziet.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat de bepaling in artikel 8 van het voorontwerp, dat de onderzoeksinstantie functioneel onafhankelijk moet zijn van iedere partij of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdrachten, bestaanbaar is met het voormelde artikel 8, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2009/18/EG.

De Vlaamse Regering, die gemachtigd wordt om de nadere regels en modaliteiten te bepalen voor de oprichting en werking van de onderzoeksinstantie, zal hierbij die onafhankelijkheid moeten in acht nemen en de nodige maatregelen moeten nemen om ze verder te waarborgen. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in het aangehaalde arrest geoordeeld dat het tegenstrijdig is te bepalen dat de onderzoeksinstantie autonoom en functioneel onafhankelijk is en vervolgens een leidend personeelslid van die instantie onder het hiërarchisch gezag van de minister te plaatsen.<sup>39</sup>

## Artikel 11

14.1. In artikel 11, eerste en tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de verslagen en de veiligheidsaanbevelingen “vermeld in artikel 6 [lees: 7], 2° en 3°”, zijnde de verslagen over het veiligheidsonderzoek en de veiligheidsaanbevelingen die de onderzoeksinstantie maakt, niet in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure als bewijs kunnen worden gebruikt en dat een onderzoeker of een externe deskundige niet als getuige of deskundige mogen worden opgeroepen in een gerechtelijke procedure bij een scheepvaartongeval of een incident als die betrokken zijn of geweest zijn bij het veiligheidsonderzoek. In het derde lid van die bepaling<sup>40</sup> wordt bepaald wat onder “onderzoekers” moet worden verstaan.

14.2. Op die wijze wordt evenwel het bewijs in straf- en in burgerlijke zaken, en de procedureregels voor de rechtscolleges, geregeld, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

<sup>39</sup> GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.11.7.

<sup>40</sup> Waarin moet worden verwezen naar “het tweede lid”, in plaats van naar “het derde lid”.

Om die bepalingen te kunnen aannemen, moet de decreetgever derhalve een beroep kunnen doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe is vereist dat die bepalingen als noodzakelijk kunnen worden beschouwd voor de uitoefening van een eigen bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, dat de aangelegenheden waarop zij betrekking hebben zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag ervan op die aangelegenheden slechts marginaal is.

14.3. Wat de noodzakelijkheidsvereiste betreft, zou erop kunnen worden gewezen dat naar luid van de eerste zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2009/18/EG het door de onderzoeksinstantie gevoerde onderzoek niet dient ter bepaling van de aansprakelijkheid, noch ter beantwoording van de schuldvraag. In overweging 26 van die richtlijn wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Aangezien het technische veiligheidsonderzoek ten doel heeft ongevallen en incidenten op zee te voorkomen, dienen de conclusies en de veiligheidsaanbevelingen in geen geval te worden *gebruikt* om de aansprakelijkheid te bepalen of de schuldvraag te beantwoorden.”

In artikel 1, lid 2, tweede zin, van richtlijn 2009/18/EG wordt weliswaar bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de onderzoeksinstantie niet nalaat om de oorzaken van een ongeval of incident op zee onverkort te rapporteren omdat uit haar bevindingen conclusies in verband met schuld of aansprakelijkheid kunnen worden getrokken, hetgeen zo zou kunnen worden begrepen dat die rapporten in rechte mogen worden gebruikt. Die bepaling kan evenwel ook zo worden begrepen dat de kans dat uit haar bevindingen conclusies worden getrokken in verband met schuld en aansprakelijkheid, de onderzoeksinstantie niet ontslaat van haar verplichting een verslag uit te brengen, zonder dat evenwel die bevindingen zelf als bewijsmateriaal kunnen worden aangewend om schuld of aansprakelijkheid aan te tonen.<sup>41</sup> De Franse<sup>42</sup> en Engelse<sup>43</sup> versie van de tweede zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2009/18/EG gaan, meer nog dan de Nederlandse versie van die bepaling, in die richting.

14.4. Voor zover de noodzakelijkheid van de ontworpen regeling kan worden aangetoond, lijkt te mogen worden aangenomen dat de voormelde federale aangelegenheden zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag ervan op die aangelegenheden slechts marginaal is. Artikel 29 van de wet van 2 juni 2012 heeft immers in een gelijkaardige regeling voorzien.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Er zou derhalve wel op die rapporten kunnen worden voortgebouwd om de schuld of de aansprakelijkheid aan te tonen, zonder dat ze zelf als bewijsmateriaal zouden kunnen worden gebruikt.

<sup>42</sup> Die luidt: “[L]es États membres veillent à ce que l’organisme ou l’entité d’enquête (ci-après dénommés ‘organisme d’enquête’) ne s’interdise pas, du fait qu’il est possible de déterminer les fautes ou les responsabilités à partir des conclusions, de rendre pleinement compte des causes de l’accident ou de l’incident de mer”.

<sup>43</sup> Die luidt: “Member States shall ensure that the investigative body or entity (hereinafter referred to as ‘the investigative body’) is not refraining from fully reporting the causes of a marine casualty or incident because fault or liability may be inferred from the findings.”

<sup>44</sup> De gemachtigde verklaarde overigens: “We willen hiermee vermijden dat het personeel van een Vlaamse onderzoeksinstantie wel kan worden opgeroepen in de rechtbank voor een ongeval in de haven of op binnenwateren en personeel van de Federale onderzoeksinstantie niet voor een ongeval op zee”.

### Artikel 15

15. Voor de definitie van het begrip “exploitatievoorwaarden”, wordt in het ontworpen artikel 1bis, 5°, van het decreet van 31 juli 1990 verwezen naar “artikel 36 van het decreet xx xx 2018 betreffende de basisbereikbaarheid”.

Zoals reeds vermeld in opmerking 6.2, wordt in het voorontwerp van het decreet ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, geen gewag gemaakt van de exploitatievoorwaarden. Die verwijzing moet dan ook worden aangepast.

### Artikel 17

16. Naar luid van het ontworpen artikel 14, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 wordt de statutenwijziging van het publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn (hierna: de VVM) “behoudens andersluidende bepaling” van kracht op het ogenblik van de publicatie (lees: bekendmaking) van het goedkeuringsbesluit van de Vlaamse Regering, met in bijlage de statutenwijziging, in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd wat wordt bedoeld met de woorden “behoudens andersluidende bepaling”, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het betekent dat in het goedkeuringsbesluit van de Vlaamse regering een andere datum kan worden bepaald waarop de statutenwijziging van kracht wordt dan de datum zoals bepaald in artikel 17,2°. De andersluidende bepaling is dus de bepaling die vermeldt op welke datum de statutenwijziging van kracht wordt.”

Dat zou kunnen worden verduidelijkt door te schrijven dat de statutenwijziging van kracht wordt op het ogenblik van de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit van de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad “behoudens indien het in dat goedkeuringsbesluit anders wordt bepaald”.

### Artikel 21

17. Artikel 21 van het voorontwerp strekt tot de opheffing van artikel 19 van het decreet van 31 juli 1990, naar luid waarvan binnen de VVM exploitatie-eenheden bestaan.

Gevraagd naar het waarom van die opheffing, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Hoewel De Lijn altijd één rechtspersoon is geweest, was zij voorheen georganiseerd als volgt. De centrale Diensten in Mechelen, tevens de zetel van De Lijn, coördineerde en ondersteunde de werking van de entiteiten. Een aantal taken waren centraal georganiseerd zoals het personeelsbeleid, financiën, boekhouding, IT, .... In elke Vlaamse provincie zorgt een provinciale dienst of entiteit voor de dagelijkse dienstverlening en het contact met de stakeholders & reizigers.

De Raad van Bestuur van De Lijn wenst deze oude organisatie aan te passen. Hiervoor worden zoveel mogelijk taken en processen gecentraliseerd. Diensten die dicht bij de klanten en het terrein horen worden meer gedecentraliseerd, nl. op het niveau van de door Vlaanderen aangeduide vervoerregio's. Een organisatie op provinciaal niveau is niet efficiënt.

Met de representatieve vakorganisaties werd overleg gepleegd wat op 22 mei 2018 resulteerde in een collectieve arbeidsovereenkomst.”

#### Artikel 22

18. Naar luid van het ontworpen artikel 23, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 mogen de bevoegdheden die de raad van bestuur kan delegeren aan het directiecomité geen betrekking hebben op, onder meer, de bevoegdheden die door “de wet” specifiek zijn voorbehouden aan de raad van bestuur.

Indien hiermee de wet van 7 mei 1999 ‘houdende het Wetboek van Vennootschappen’ wordt bedoeld, schrijve men, overeenkomstig artikel 1bis, 3°, van het decreet van 31 juli 1990, “het Wetboek van Vennootschappen”. Indien een andere wet wordt bedoeld, moet worden verduidelijkt over welke wet het gaat. Indien, ten slotte, elke wet wordt bedoeld die bevoegdheden voorbehoudt aan de raad van bestuur, schrijve men “de wetten”.

#### Artikel 25

19. Naar luid van het ontworpen artikel 44ter, § 1, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 legt de Vlaamse Regering de nadere regels vast over, onder meer, de administratieve kosten van de administratieve sanctieprocedure.

Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 84 §1 Besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM verwijst naar ‘administratiekosten’. In het Decreet ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid en VVM De Lijn’ wordt dit hernomen maar spreekt men van administratieve kosten. Het gaat daarbij om de kosten die verbonden zijn aan het voeren van de procedure (kosten aangetekende zending, de kosten die het niet komen opdagen op een hoorzitting veroorzaken, ...).”

#### Artikel 26

20. In het ontworpen artikel 44quater, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de maatregelen te bepalen die de lijncontroleurs ten aanzien van het publiek en de reizigers mogen nemen met het oog op de vaststelling van inbreuken op de exploitatievoorwaarden.

In zoverre die maatregelen een inmenging in het privé-leven zouden inhouden, is het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen wettigheidsbeginsel erop van toepassing, en moet een afdoende decretale basis worden gecreëerd voor die inmenging.

### Artikel 28

21. Naar luid van het ontworpen artikel 44*sexies*, van het decreet van 31 juli 1990 wordt op het proces-verbaal waarbij de lijncontroleur de overtredingen van de exploitatievoorwaarden vaststelt, niet diens identiteit vermeld, maar wel zijn individuele personeelscode. Als de overtreder de geldboete evenwel betwist en om de bekendmaking van de identiteit van de lijncontroleur vraagt, worden diens naam en kantooradres bekendgemaakt.

De gemachtigde verantwoordde de ontworpen regeling als volgt:

“Dit is ingegeven door de bezorgdheid lijncontroleurs te beschermen tegen agressie. Zij vormen jammer genoeg regelmatig het doelwit van verbale en fysieke agressie en bedreigingen. Het is zeker niet ondenkbaar dat ontevreden overtreders besluiten om ‘wraak’ te nemen. In het verleden is dit althans gebleken. De beperking van de legitimatie beschermt dus de gerechtvaardigde belangen van de Lijncontroleurs. Uiteraard mag men daarbij de belangen van de overtreders niet uit het oog verliezen. Voor hen is het van belang te kunnen achterhalen of de opsteller van een proces-verbaal wel de bevoegdheid om een proces-verbaal op te stellen en de daarin vermelde vaststellingen te doen. Omwille van die reden voorziet het artikel 44*sexies* in een controle achteraf. Artikel 44*sexies* biedt volgens ons een evenwichtige oplossing voor zowel de belangen van de lijncontroleurs als de belangen van de verbalisant.

Men heeft zich voor dit artikel geïnspireerd op de vierde Potpourri-wet die de identiteit van de leden van de Directie Speciale Eenheden van de federale politie (CDU) en van politiemensen die onderzoek doen naar zware en georganiseerde criminaliteit afgeschermd door een code. De wetgever wil hiermee hun anonimiteit garanderen en vermijden dat ze slachtoffer worden van wraakacties.”

Vermits de mogelijkheid voor de overtreder om zijn verweermiddelen te voeren voldoende wordt gewaarborgd, kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat indien een proces-verbaal van een lijncontroleur in een strafprocedure zou worden gebruikt,<sup>45</sup> er evenzeer zal moeten worden op toegezien dat de identiteit van de lijncontroleur alsnog wordt bekendgemaakt.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> De gemachtigde verklaarde evenwel dat “de overtredingen die worden geïsoleerd (...) feiten [zijn] die kunnen leiden tot verstoring van de openbare dienstverlening, overlast op voertuigen ingezet voor openbaar vervoer, .... Bij het ontwerp werd dus niet beoogd om feiten vast te stellen die met een strafrechtelijke straf worden gesanctioneerd.”

<sup>46</sup> Vgl. artikel 41, § 2, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’, naar luid waarvan “onverminderd artikel 47*bis*, § 1, 3, van het Wetboek van strafvordering”, de naam van de leden van het operationeel kader niet vermeld staat in de *aanvankelijke* voor die gelegenheid opgestelde processen-verbaal indien zij optreden onder een interventienummer met toepassing van de eerste paragraaf van die bepaling. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 april 2014 ‘tot wijziging van artikel 41 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het waarborgen van de identificatie van de politieambtenaren en politieagenten en de betere bescherming van hun persoonlijke levenssfeer’, werd beklemtoond dat “een strafvervolgning niet kan gebeuren op basis van processen-



### Artikel 30

22.1. In het ontworpen artikel 44*octies*, § 2, tweede lid, eerste zin, van het decreet van 31 juli 1990 moeten de woorden “om ofwel de geldboete of het openstaande saldo te betalen” worden weggelaten of worden vervangen door de woorden “en het voorstel van beslissing”. Het proces-verbaal bevat immers enkel de vaststelling van de overtreding door de lijncontroleur.<sup>47</sup> Het boetebedrag wordt daarentegen vermeld in het voorstel van beslissing van het sanctionerend personeelslid, dat het proces-verbaal vergezelt.<sup>48</sup>

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, 4°, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 31 van het voorontwerp).

22.2. Nog in het ontworpen artikel 44*octies*, § 2, tweede lid, eerste zin, van het decreet van 31 juli 1990 moet na de woorden “in zijn verweer” het woord “verzoeken” worden ingevoegd.

### Artikel 31

23.1. In het ontworpen artikel 44*novies* van het decreet van 31 juli 1990 wordt in procedurevoorschriften voor minderjarige overtreders voorzien “in afwijking van artikel 44*sexies* en 44*septies*”.

Het ontworpen artikel 44*sexies* van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 28 van het voorontwerp) bevat evenwel geen procedurevoorschriften waarvan de ontworpen regeling zou afwijken, maar bepaalt dat op het proces-verbaal de identiteit van de lijncontroleur niet wordt vermeld. Het ontworpen artikel 44*octies* van het decreet van 31 juli 1990 bevat daarentegen een regeling als de (meerderjarige) overtreder hetzij de geldboete betaalt of geen verweermiddelen formuleert (§ 1), hetzij tijdig verweermiddelen formuleert (§ 2), hetgeen in het ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, 5° en 6°, van hetzelfde decreet wordt geregeld ten aanzien van de minderjarige overtreder. Allicht wordt dan ook veeleer bedoeld dat de procedurevoorschriften voor minderjarige overtreders gelden in afwijking van “de artikelen 44*septies* en 44*octies*” van het decreet van 31 juli 1990.

23.2. Teneinde het ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, 2°, van het decreet van 31 juli 1990 in overeenstemming te brengen met punt 4 van die bepaling, schrijve men dat het proces-verbaal het recht van de minderjarige vermeldt om zich te laten bijstaan door een advocaat, zijn vader, moeder, voogd of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben.

23.3. Gevraagd wat in het ontworpen artikel 44*novies*, eerste lid, 4°, en tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 wordt bedoeld met “personen die de minderjarige onder hun hoede hebben”, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

---

verbaal waarbij de identiteit van de opstellers nooit bekend wordt gemaakt” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-1580/4, 44).

<sup>47</sup> Ontworpen artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 27 van het voorontwerp).

<sup>48</sup> Ontworpen artikel 44*septies*, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 29 van het voorontwerp).

“Deze bepaling is geïnspireerd op een gelijkkluidende bepaling in Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. De ratio legis is om de minderjarigen voldoende bescherming te geven. Elke persoon die krachtens de wet gerechtigd is om in rechte op te treden ten behoeve van de minderjarigen kan dus gebruik maken van alle vorderingsmogelijkheden die het ‘ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid en VVM De Lijn’ biedt aan de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben. Het gaat dus niet om leerkrachten die met een klas op stap zijn, leiders op stap met hun jeugdvereniging, een tante op stap met haar nichtje, ...”

23.4. In het ontworpen artikel 44*novies*, tweede lid, derde zin, van het decreet van 31 juli 1990, schrijve men: “Ze worden op verzoek als vermeld in het eerste lid, 4<sup>o</sup>, door het sanctionerend personeelslid gehoord.”

23.5.1. Uit het ontworpen artikel 44*novies*, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 vloeit voort dat de ouders, voogden en personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, burgerrechtelijk aansprakelijk zijn voor het betalen van de geldboete die aan een minderjarige overtreder wordt opgelegd.

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, heeft de Raad van State herhaalde malen geoordeeld dat de gewesten specifieke regels kunnen uitvaardigen inzake burgerlijke aansprakelijkheid. Dit is met name het geval wanneer die regels kunnen worden beschouwd als eigen aan de bedoelde aangelegenheid, wat een nauwe band met die aangelegenheid veronderstelt. De gewesten kunnen immers menen dat het invoeren van zulke specifieke regels nodig is om het door hen gewenste beleid in die aangelegenheid op een doeltreffende wijze te voeren. In voorkomend geval kunnen die door de gewesten vastgestelde regels afwijken van het (federale) gemeenrecht terzake. Die mogelijkheid is echter niet onbeperkt. Vereist is immers dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd, dit wil zeggen dat de uitoefening van de federale bevoegdheid op het vlak van het burgerlijke aansprakelijkheidsrecht niet onmogelijk wordt gemaakt of op overdreven wijze wordt bemoeilijkt.<sup>49</sup>

In de memorie van toelichting wordt ter verantwoording van de afwijking van het gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid het volgende gesteld:

“Het oogmerk van deze aansprakelijkheid is te komen tot een systeem waarbij iedere administratieve geldboete effectief zal kunnen worden geïnd.”

Daarmee is nog niet aangetoond dat de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid voor het betalen van de administratieve geldboeten waarin het voorontwerp voorziet, inherent is aan de regeling van het openbaar vervoer. Dit moet nader worden verantwoord.

---

<sup>49</sup> Zie vooral Adv.RvS 33.334/VR van 24 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende de bodemsanering’, opmerking 7, *Parl.St.* Br.Parl. 2000-01, nr. A-221/2; adv. 41.455/1/3 van 12 en 13 oktober 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2006 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007’, opmerking 4.3, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 965/1; adv.RvS 44.884/1/V van 5 augustus 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’, opmerking 5, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. A-533/1.

23.5.2. Voorts rijst de vraag naar de bestaanbaarheid van de ontworpen regeling met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Vooreerst leidt die regeling ertoe dat de ouders, voogden en personen die de minderjarige onder hun hoede hebben wat de betaling van de administratieve geldboete betreft, op dezelfde manier worden behandeld als de ouders die, overeenkomstig artikel 1384, tweede lid, van het burgerlijk wetboek aansprakelijk zijn voor de schade veroorzaakt door hun minderjarige kinderen, ofschoon een geldboete niet kan worden beschouwd als schade veroorzaakt door een minderjarige. Vervolgens worden personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, op dezelfde manier behandeld als de ouders en voogden van de minderjarige.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verzetten de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie zich er tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijke verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.<sup>50</sup>

Zoals vermeld in opmerking 23.5.1 wordt in de memorie van toelichting enkel uiteengezet dat met de ontworpen regeling wordt beoogd de effectieve inning van de administratieve geldboete te waarborgen. Hiermee worden evenwel de voormelde gelijke behandeling van verschillende situaties niet verantwoord. Inzonderheid rijst de vraag of de uitbreiding van deze aansprakelijkheidsregeling tot personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, als redelijk kan worden beschouwd, vermits zij het ouderlijk gezag niet uitoefenen, maar enkel de feitelijke hoede over het kind op zich nemen.

Gelet hierop moet het ontworpen artikel 44*novies*, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 worden heroverwogen of moet minstens een afdoende verantwoording ervoor worden gegeven.

### Artikel 32

24. Naar luid van het ontworpen artikel 44*decies*, § 2, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990, kan het sanctionerend personeelslid tussenkomen in het tegensprekelijk debat en wordt hij als procespartij beschouwd.

Gevraagd of het werkelijk de bedoeling is dat het betrokken personeelslid procespartij wordt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De bedoeling van dit artikel is dat De Lijn procespartij wordt en onder meer door het personeelslid kan vertegenwoordigd worden onverminderd de mogelijkheid uiteraard om beroep te doen op een advocaat in dergelijke procedures.”

---

<sup>50</sup> Zie bv.: GwH 22 februari 2018, nr. 20/2018, B.3.1; GwH 5 juli 2018, nr. 90/2018, B.6.3.

De tekst van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.<sup>51</sup>

### Artikel 35

25. Gevraagd wat in het ontworpen artikel 35*bis* van het decreet van 2 maart 1999 wordt bedoeld met de “massificatie van goederenvervoer”, verduidelijkte de gemachtigde:

“Massificatie van goederenvervoer’ is een term afkomstig uit de logistiek. Hieronder wordt verstaan: ‘Het genereren van grote volumes goederen (zogenaamde « dikke stromen ») die per spoor of per lichter van en naar diverse bestemmingen in het achterland worden vervoerd.’ Het gaat over het realiseren van schaalvoordelen. Er is voldoende kritische massa nodig om schaalvoordelen te realiseren die deze modi (spoor en lichter) competitief maken met het wegvervoer. Een voldoende hoge kritische massa verbetert ook de kwaliteit van de dienstverlening (oa. een hoge frequentie van de verbinding).”

Dit moet in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

### Artikel 37

26.1. In het ontworpen artikel 5, § 2, 8*sexies*, van het decreet van 2 april 2004 (artikel 37, 1°, van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Waterweg nv belast met het “uitvoeren van de voorschriften voor de waterwegen en havens met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwaterwegen”. Naar luid van het ontworpen artikel 5, § 6, 3° en 4°, van hetzelfde decreet (artikel 37, 2°, van het voorontwerp) is die vennootschap belast met de “uitvoering van de regelgeving” over de meting van binnenschepen en over de bemanningsvoorschriften en de bekwaamheidsbewijzen in de binnenvaart.

De gemachtigde bevestigde dat het om louter materiële uitvoeringsbevoegdheden gaat en dat aan die vennootschap geen regelgevende bevoegdheden worden opgedragen.

26.2. In het ontworpen artikel 5, § 7, van het decreet van 2 april 2004 (artikel 37, 2°, van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de maatschappelijke opdracht van de Vlaamse Waterweg nv nader te omschrijven en om de randvoorwaarden vast te leggen voor de uitvoering van die taken. De gemachtigde verklaarde omtrent die bepaling:

“Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, is de uitdrukkelijke opsomming van de taken van De Vlaamse Waterweg bedoeld opdat ondubbelzinnig zou vaststaan welke taken niet aan De Vlaamse Waterweg worden opgedragen en welke taken bijv. bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken blijven berusten. Er valt evenwel niet uit te sluiten dat de precieze taakverdeling en taakomschrijving bij de uitvoering van sommige regelgeving nader zou moeten worden omschreven. Het is de bedoeling dat de Vlaamse Regering in haar besluiten, bijv. over de afgifte van certificaten aan binnenschepen of bekwaamheidsbewijzen voor bemanningsleden, zou kunnen bepalen dat De Vlaamse Waterweg deze of gene concrete taak vervult.”

---

<sup>51</sup> In zoverre hiermee de procedure voor de jeugdrechtbank wordt geregeld, wordt verwezen naar opmerking 9.3.2.

### Artikel 39

27. In het ontworpen artikel 19, tweede lid, van het decreet van 2 april 2004 wordt de Vlaamse Waterweg nv gemachtigd om een aantal retributies te innen.

Gevraagd in welke wets- of decreetsbepalingen de retributies worden geregeld die die vennootschap aldus kan innen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het gaat om retributies die verschuldigd zijn op basis van artikel 30 van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen en artikel 11 van de wet van 15 maart 1971 betreffende de scheepvaartrechten te heffen op de waterwegen onder beheer van de Staat.”

Artikel 30 van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’ luidt:

“De Koning bepaalt de retributies die kunnen geheven worden wegens de schouwing van een vaartuig, de afgifte van enig certificaat of van een toelating tot afvaart, alsmede elke andere handeling, verricht door de bevoegde overheid in het raam van de functies haar door deze wet of uitvoeringsbesluiten opgelegd.”

Artikel 11 van de wet van 15 maart 1971 ‘betreffende de scheepvaartrechten te heffen op de waterwegen onder beheer van de Staat’ luidt:

“De Koning is gemachtigd retributies, waarbij Hij de bedragen vaststelt, te heffen:

1° voor het opmaken, het afgeven of het wijzigen van documenten die bij de wetten en verordeningen betreffende de scheepvaart zijn voorgeschreven;

2° voor de levering van publicaties en het afgeven van platen en andere kentekens, welke door dezelfde wetten en verordeningen zijn voorgeschreven;

3° voor het verstrekken van diensten en het in bruikleen geven van materieel.”

Uit de voormelde bepalingen vloeit voort dat het aan de Koning (thans: de Vlaamse Regering) toekomt om de voormelde retributie te regelen.

Aangezien de bevoegdheid van de Vlaamse Waterweg nv ertoe beperkt is om de aldus door de Vlaamse Regering bepaalde retributies te innen, en niet om die retributies zelf te regelen, kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

### Artikel 43

28.1. Naar luid van het ontworpen artikel 20<sup>quater</sup> van het decreet van 2 april 2004 worden, als de Vlaamse Waterweg nv voor de burgers bindende voorschriften of inlichtingen bekendmaakt, deze bekendgemaakt op een website van de vennootschap, met vermelding van zowel de datum waarop ze voor de burgers bindend worden, als de datum waarop ze op de website zijn bekendgemaakt.

In de memorie van toelichting wordt die bepaling als volgt verantwoord:

“In sommige gevallen komt het voor dat de vennootschap voor de burgers bindende voorschriften of inlichtingen wenst bekend te maken. (...)”

Om tegenstelbaar te zijn, moeten dergelijke voorschriften of inlichtingen worden bekendgemaakt. Deze bekendmakingsplicht voort uit het algemeen rechtsbeginsel dat voor burgers bindende overheidsbeslissingen algemeen moeten worden bekendgemaakt. Bij gebreke van een bijzondere wettelijke regeling omtrent de wijze van bekendmaking, geldt evenwel geen onweerlegbaar vermoeden van kennisname door de burgers. Om dit nadeel te vermijden, voorziet dit artikel in een bekendmakingswijze via een website van De Vlaamse Waterweg nv. dit is in de huidige praktijk reeds de gevolgde werkwijze, die door dit artikel een decretale bevestiging krijgt.

(...)

De ontworpen regeling is analoog aan de regeling omtrent de bekendmaking van gemeentelijke reglementen en verordeningen via een website.”

De gemachtigde voegde hier nog het volgende aan toe:

“De bedoeling is om een methode van bekendmaking toe te laten die vlotter en sneller is dan de publicatie in het Belgisch Staatsblad (de betrokken voorschriften worden soms aangenomen in het licht van plotseling gewijzigde omstandigheden op het terrein, zoals defecten van kunstwerken of scheepvaartincidenten, en moeten dan ook onmiddellijk in werking kunnen treden), en waarvan het waarschijnlijker is dat de waterweggebruikers er effectief kennis van nemen.

Ook nu reeds worden nautische berichten, die soms bindende aanwijzingen bevatten, door De Vlaamse Waterweg bekendgemaakt via een website, met name <https://nts.flaris.be>. De bedoeling is om die werkwijze decretaal te bevestigen.”

28.2. Artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan geen decreet of uitvoeringsbesluit verbindend is na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij deze wet bepaald, zijnde door bekendmaking in het Belgisch Staatsblad,<sup>52</sup> is niet van toepassing op de voor de burgers bindende voorschriften van de Vlaamse Waterweg nv. Bijgevolg vermag de decreetgever, rekening houdend met het beginsel dat de bekendmaking een noodzakelijke voorwaarde is om officiële teksten verbindend te maken,<sup>53</sup> in een andere wijze van bekendmaking voorzien, voor zover die bestaanbaar is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

28.3. In arrest nr. 67/2001 van 17 mei 2001 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de wetgever redelijkerwijze vermocht te oordelen dat de gemeentelijke overheden er niet toe zouden kunnen worden verplicht voor hun reglementen en verordeningen eenzelfde bekendmaking te verzekeren als die waarin is voorzien voor de bepalingen die alle inwoners van het Rijk aanbelangen, vermits die verordeningen en reglementen normalerwijze slechts een lokaal belang hebben.<sup>54</sup> Op grond hiervan was het Hof van oordeel dat de bekendmaking van gemeentelijke reglementen en verordeningen door middel van een aanplakbrief bestaanbaar was met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Hof voegde er vervolgens evenwel aan toe dat in zoverre echter die reglementen en verordeningen een materie regelen die niet beperkt blijft tot het belang van de betrokken gemeente, maar tevens een invloed hebben op derden die in die

<sup>52</sup> Zie artikelen 55 en 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>53</sup> Zie: GwH 16 juni 2004, nr. 106/2004, B.3.2; GwH 8 maart 2005, nr. 54/2005, B.4.

<sup>54</sup> GwH 17 mei 2001, nr. 67/2001, B.6. Zie ook GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.52.7.

gemeente in beginsel geen rechtstreekse belangen hebben, een bekendmaking door aanplakking een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid oplegt.<sup>55</sup>

28.4. In zoverre door de Vlaamse Waterweg nv bepaalde, voor de burgers bindende voorschriften of inlichtingen van toepassing zijn op alle waterwegen die die vennootschap beheert, of binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest, kan niet worden aangevoerd dat die bindende voorschriften of inlichtingen een louter lokaal belang hebben. In die mate gaat de vergelijking die in de memorie van toelichting wordt gemaakt met de gemeentelijke en de provinciale verordeningen niet op.

28.5. Het voorgaande neemt niet weg dat een bekendmaking op een website, in tegenstelling tot een bekendmaking door aanplakking, ervoor zorgt dat de door de Vlaamse Waterweg nv genomen voorschriften en inlichtingen makkelijk toegankelijk zijn.<sup>56</sup>

De decreetgever vermag bij de keuze voor die wijze van bekendmaking er bovendien rekening mee houden dat, ofschoon het om voor alle burgers bindende voorschriften gaat, die bepalingen zich richten tot een zeer specifieke categorie van personen, met name de gebruikers van de door de Vlaamse Waterweg nv beheerde waterwegen, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij op regelmatige basis de website van de Vlaamse Waterweg nv raadplegen.

Bovendien blijkt uit het antwoord van de gemachtigde dat voor minstens een deel van die voorschriften een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad niet aangepast is aan de vereiste dat die voorschriften snel moeten worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden.

28.6. Gelet op het voorgaande kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

#### Artikel 45

29.1. Naar luid van het ontworpen artikel 10 van het decreet van 3 mei 2013 kan de Vlaamse Regering de regels bepalen voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de bestuurder van het uitzonderlijk voertuig, alsook van de verkeerscoördinator en de begeleiders die het uitzonderlijk vervoer begeleiden.

Volgens de gemachtigde hebben de door de Vlaamse Regering te bepalen regels betrekking op de opleiding, de bijscholing en het bewijs van goed gedrag en zeden.

29.2. Het ontworpen artikel 10 van het decreet van 3 mei 2013 houdt impliciet in dat zonder voorafgaande erkenning, een persoon niet kan optreden als bestuurder of begeleider van uitzonderlijke voertuigen of als verkeerscoördinator. Het strekt tot aanbeveling om dat

---

<sup>55</sup> GwH 5 mei 2009, nr. 71/2009, B.5.

<sup>56</sup> Voor zover die voorschriften en inlichtingen niet kortstondig op de website worden bekendgemaakt, maar ze toegankelijk blijven minstens zolang ze van toepassing zijn.

uitdrukkelijk in het decreet van 3 mei 2013 te bepalen, inzonderheid vermits de inbreuken op dit decreet strafrechtelijk worden gesanctioneerd.<sup>57</sup>

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

---

<sup>57</sup> Zie artikel 14 van het decreet van 3 mei 2013.