

Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM De Lijn.

Memorie van toelichting

In dit decreet worden diverse wijzigingen aangebracht aan de bestaande regelgeving van o.a. De Lijn, het havendecreet, het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B,

Al deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1: De decreten die gewijzigd worden betreffen gewestaangelegenheden.

Hoofdstuk 2. Wijzigingsbepalingen

Afdelingen 1 en 2. Wijzigingen van de wet van 15 maart 1971 betreffende de scheepvaartrechten te heffen op de waterwegen onder beheer van de Staat en de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen

Artikel 11 van de wet van 15 maart 1971 betreffende de scheepvaartrechten te heffen op de waterwegen onder het beheer van de Staat machtigt de Koning tot het vaststellen van de bedragen van de retributies voor, onder meer, het opmaken, het afgeven of het wijzigen van scheepsdocumenten (zoals certificaten van onderzoek, etc.).

Artikel 30 van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen, die zowel federale als gewestelijke materies bestrijkt, machtigt de Koning tot het bepalen van de retributies wegens, onder andere, de schouwing van een vaartuig en de afgifte van een certificaat.

De wijziging van artikel 30 van de wet van 5 juni 1972 beoogt vooreerst te verduidelijken dat deze algemene machtiging aan de Koning, wat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest betreft, moet worden gelezen als een machtiging aan de Vlaamse regering. Dit vloeit op zichzelf ook voort uit de algemene regels betreffende de staatshervorming.

Het vaststellen van de retributies voor prestaties inzake het certificeren en meten van vaartuigen en de afgifte van bekwaamheidsbewijzen wordt aan De Vlaamse Waterweg nv opgedragen. Daarom beogen de ontworpen wijzigingsbepalingen om in artikel 11 van de wet van 15 maart 1971 en artikel 30 van de wet van 5 juni 1972 te verduidelijken dat op de daarin opgenomen algemene machtigingen specifieke afwijkingen bestaan.

In het andere geval zou men een tegenstrijdigheid kunnen lezen tussen de bepalingen van de wetten van 15 maart 1971 en van 5 juni 1972 enerzijds en de bepalingen van het decreet van De Vlaamse Waterweg nv anderzijds, en zou dientengevolge rechtsonzekerheid kunnen ontstaan.

Afdeling 3. Wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid

Art. 4. Zie toelichting bij afdeling 7. Aangezien geopteerd wordt voor een alternatieve regeling van de begeleiding van het uitzonderlijk vervoer, geïntegreerd in het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, wordt in dit artikel de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen aan het toepassingsgebied van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid onttrokken.

Afdeling 4. Wijziging aan het Decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn

Een aantal artikelen van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn worden gewijzigd, dan wel opgeheven.

Vooreerst wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om sommige bepalingen af te stemmen op de huidige organisatiestructuur binnen De Lijn (zoals de oprichting van het directiecomité) of dubbele bepalingen te schrappen.

Tot slot wordt ook een uitgebreide regeling inzake administratieve geldboetes opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk.

Inbreuken op de reisvoorwaarden van de VVM De Lijn worden met administratieve geldboetes bestraft. De omstandigheid dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om de inbreuken vast te stellen die tot administratieve geldboetes aanleiding geven, beantwoordt aan het wettigheidsbeginsel in bestuurszaken. Zelfs in het kader van een volstrekt grondwettige toewijzing van bevoegdheid door de decreetgever aan de Vlaamse Regering op grond van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, komt het aan de decreetgever toe om zelf het wezen van de bevoegdheid te regelen. Aan die vereiste is voldaan, nu onder meer de algemene principes van het sanctiesysteem, het maximumbedrag van de boete en de essentiële elementen van de procedures in het decreet worden opgenomen.

Het bedrag van de op te leggen administratieve geldboete is beperkt tot een maximumbedrag van 500 euro en tot 300 euro wanneer de overtreder minderjarig is. Op die manier wordt de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de concrete bedragen van de administratieve geldboetes te bepalen beperkt.

Naast een beboeting voor het niet beschikken over een geldig vervoerbewijs, dat verplicht is vanaf de leeftijd van 6 jaar, voorziet het decreet uitdrukkelijk in een mogelijkheid om ook minderjarigen te beboeten wegens overtredingen van de reisvoorwaarden, doch slechts in de mate dat zij de volle leeftijd van 14 jaar hebben bereikt. Men kan immers aannemen dat men vanaf de leeftijd van 14 jaar over voldoende maturiteit en inlevingsvermogen beschikt om de gevolgen van zijn gedragingen in te schatten. Dit is minder evident wanneer de minderjarige nog niet de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt. Dat men moet beschikken over een geldig vervoerbewijs is evenwel een plicht waarvan men kan aannemen dat een minderjarige reeds vanaf de leeftijd van 12 jaar daarvan bewust is. Een twaalfjarige zal vanaf die leeftijd ook in staat zijn om de gevolgen van het niet bijhebben van een geldig vervoerbewijs in te schatten. Het feit dat bepaalde minderjarigen nog niet beschikken over voldoende maturiteit en inlevingsvermogen om de gevolgen van hun gedragingen in te schatten, mag niet leiden tot het wegvallen van elke incentive om een geldig vervoerbewijs te kopen wanneer men gebruik maakt van het openbaar vervoer. Uit de praktijk blijkt dat in de jaren 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 3588, 2583 en 3632 minderjarigen niet beschikten over een geldig vervoerbewijs na controle. Aangezien de facto maar ook juridisch de plicht om een vervoerbewijs te kopen ten voordele van hun minderjarige kinderen bij de ouders, voogden of andere door de wet of rechtspraak aangeduide personen ligt, wordt in het decreet een weerlegbaar vermoeden ingebouwd volgens hetwelk deze personen worden geacht een fout te begaan wanneer hun minderjarige kinderen niet beschikken over een geldig vervoerbewijs.”

Er wordt duidelijk gesteld dat een administratieve boete kan worden opgelegd: er is dus een discretionaire bevoegdheid bij diegene die de administratieve geldboete oplegt. De huidige interne procedure bij De Lijn voorziet nu reeds dat 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, ...).

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 - 1ste overtreding - gelijk aan het tarief van een 3-maandabonnement (Omni of Buzzy); bij een 2de overtreding is de boete gelijk aan het tarief van een jaarabonnement (Omni of Buzzy); een 3de overtreding wordt dan een vaststaand bedrag.

Ten aanzien van meerderjarige overtreeders wordt in de tweede paragraaf een weerlegbaar vermoeden ingesteld dat de houder van een nummerplaat van een voertuig, in geval de inbreuk met dat voertuig gebeurt, de overtreder van de reisvoorwaarden is. Hierbij kan worden gedacht aan de gevallen waarin een bestuurder van een voertuig de normale uitoefening van de dienst van de VVM belemmert of de voertuigen van de VVM hindert. Dit vermoeden wordt gerechtvaardigd door het feit dat de overtredingen in kwestie veeleer vluchtig en kortstondig van aard zijn, zodat het moeilijk is om de identiteit van de dader op een andere wijze met voldoende zekerheid te kunnen vaststellen.

Voortaan wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds de personeelsleden die de inbreuk vaststellen en anderzijds de personeelsleden die de administratieve geldboete opleggen. Het personeelslid van de eerste categorie zal "lijncontroleur" worden genoemd. Het personeelslid van de tweede categorie zal "sanctionerend personeelslid" worden genoemd. De decreetgever machtigt de Vlaamse Regering om de wijze van aanstelling van de personeelsleden te bepalen. Er wordt op de volstrekte onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het sanctionerend personeelslid gewezen. Hij heeft van generlei personen bevelen te ontvangen en kan niet tegelijkertijd de hoedanigheid van controleur hebben. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de vereiste waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid te preciseren.

De lijncontroleur brengt op het moment van het vaststellen van de inbreuk op de reisvoorwaarden, indien mogelijk, de overtreder op de hoogte van zijn voornemen om een administratieve geldboete op te leggen. Het decreet bepaalt dat de processen-verbaal bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel hebben.

Hierbij wordt in herinnering gebracht dat de gewesten, overeenkomstig artikel 11, derde lid, 2° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en binnen de perken van hun bevoegdheden, de bewijswaarde van de processen-verbaal tot vaststelling van de inbreuken die zij hebben vastgesteld, mogen regelen. Er wordt hierbij evenwel van de algemene regel van vrije bewijslevering en van het beginsel dat het proces-verbaal als loutere inlichting geldt, afgeweken. Deze principes hebben weliswaar betrekking op strafzaken, doch de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft ze niettemin op administratieve sancties van toepassing verklaard. Hierdoor acht de afdeling Wetgeving de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake op administratieve sancties van overeenkomstige toepassing (Adv. RvS nr. 61.662 bij het voorontwerp van Ord.Br. tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing). Volgens de vermelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof moet een afwijking van het principe van de vrije bewijslevering en het beginsel dat een proces-verbaal als loutere inlichting geldt op een redelijke verantwoording berusten en mag zij de rechten van de beklaagde niet op onevenredige wijze beperken (GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, overw. B.12.3). Volkomen in de lijn met die rechtspraak, wordt hier de uitzonderlijke bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel verantwoord door het kortstondig en vluchtig karakter dat de overtredingen kenmerkt. Precies omwille van dat kortstondig en vluchtig karakter, is het moeilijk om de betrokken overtredingen te kunnen bewijzen.

Om redenen van efficiëntie beschikken de Lijncontroleurs over de mogelijkheid om tot een onmiddellijke inning van de administratieve geldboete over te gaan wanneer de meerderjarige overtreder daarom verzoekt.

Het proces-verbaal zal anoniem en zonder de vermelding van de naam van de lijncontroleur worden opgesteld, doch wel met vermelding van de individuele personeelscode van de lijncontroleur. Die

anonimiteit wordt opgeheven indien de boete wordt betwist, en enkel indien de overtreder in het kader van die betwisting de identiteit van de controleur opvraagt. In dat geval zal de naam en het kantooradres van de lijncontroleur worden geopenbaard opdat de rechtszoekende zal kunnen nagaan of de vaststellingen door een daartoe bevoegde administratieve overheid zijn gedaan.

Er wordt een vertrouwelijk register opgesteld waarin de identiteit van alle lijncontroleurs wordt opgenomen en deze aan een individuele code wordt gekoppeld. Dat vertrouwelijk register zal door een door de Vlaamse Regering aangewezen personeelslid worden bijgehouden. Dit personeelslid dient te allen tijde de vertrouwelijkheid van dit register te bewaren.

Het sanctionerend personeelslid zendt vervolgens binnen de vijftien werkdagen na de vaststelling van de inbreuk een afschrift van het proces-verbaal aan de overtreder. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om, bij wijze van detailmaatregel, de wijze van kennisgeving te bepalen.

Het proces-verbaal gaat vergezeld van een voorstel van beslissing om een geldboete op te leggen.

Aan de overtreder wordt een termijn van 30 dagen gelaten om ofwel de administratieve geldboete te betalen, ofwel om schriftelijk of per e-mail zijn verweer tegen het voorstel van beslissing kenbaar te maken. Hierbij kan hij verzoeken om mondeling te worden gehoord.

Bij het verstrijken van de voormelde termijn van 30 dagen, wordt het voorstel van beslissing van rechtswege in een definitieve beslissing omgezet, zo de overtreder binnen deze termijn de boete heeft betaald of geen verweermiddelen tegen dit voorstel heeft ingebracht.

Indien dergelijke verweermiddelen wel tijdig worden geformuleerd, neemt het sanctionerend personeelslid een definitieve beslissing, rekening houdend met het verweer van de overtreder. Indien de overtreder daarom heeft verzocht, zal het sanctionerend personeelslid, vooraleer hij een definitieve beslissing neemt, de overtreder horen. Het verzoek om gehoord te worden zal evenwel niet ontvankelijk zijn wanneer het niet tijdig is ingediend.

Op basis van dit artikel kan aan minderjarige overtreders die de volle leeftijd van 14 jaar hebben bereikt, eveneens een administratieve geldboete worden opgelegd. Voor hen geldt grotendeels dezelfde regeling, al wordt op een aantal punten in een afwijkende procedure voorzien.

Teneinde de effectiviteit van de sanctie alsook de rechten en bescherming van de minderjarige overtreder te vrijwaren, worden de vader, moeder, voogden, of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, op dezelfde wijze als de minderjarige van elk proces-verbaal, schriftelijke mededeling of beslissing in kennis gesteld.

Bovendien zullen de ouders alsmede elk ander persoon die het ouderlijk gezag uitoefent ten aanzien van de minderjarige burgerrechtelijk aansprakelijk zijn voor het betalen van de administratieve geldboetes die aan de minderjarige overtreder worden opgelegd. De afdeling Wetgeving van de Raad van State is met betrekking tot de bevoegdheid inzake het regelen van de burgerlijke aansprakelijkheid (ook die voor andermans daad, zoals de aansprakelijkheid van ouders voor de onrechtmatige daad van hun kinderen op grond van artikel 1384, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek) van oordeel dat zij tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort. Dit zou echter niet beletten dat de gemeenschappen en de gewesten op dit vlak specifieke regels kunnen uitvaardigen. Dit zal het geval zijn indien die regels kunnen worden beschouwd als zijnde eigen aan een aangelegenheid, die tot de bevoegdheid van de betrokken deelstaat behoort. Dit veronderstelt een nauwe band met die aangelegenheid. Het aannemen van eigen regels inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid is bijvoorbeeld nodig om het door het Vlaamse gewest gewenste beleid doeltreffend te kunnen uitoefenen. Het oogmerk van deze aansprakelijkheid is te komen tot een systeem waarbij iedere administratieve geldboete effectief zal kunnen worden geïnd. In dit geval zal het uitdrukkelijk decretaal voorzien van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokken personen voor de door de minderjarige begane overtredingen de federale bevoegdheid niet op een negatieve wijze kunnen beïnvloeden (Zie ook

Adv.RvS nr. 54.889/3 bij het Decr. VI. Van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg, BS 20 augustus 2014; herbevestiging van herhaalde adviespraktijk: Adv.RvS nrs. 33.334, 41.455, 44.884, 44.943, 45.765, 48.599, 53.929).). De Afdeling Wetgeving van de Raad van State merkte in haar advies nr. 64.292/3 van 8 november 2018 bij dit voorontwerp van decreet op dat niet werd aangetoond dat de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid voor het betalen van de administratieve geldboeten inherent is aan de regeling van het openbaar vervoer en dat dit nader dient te worden verantwoord. In dat verband wordt erop gewezen dat het vaststellen van de inbreuken op de exploitatievoorwaarden bijdraagt tot de goede werking van het openbaar vervoer en het welzijn van de gebruikers van het openbaar vervoer. De naleving van de exploitatievoorwaarden – en dus van de goede werking van het openbaar vervoer – wordt afgedwongen door middel van een systeem van administratieve sancties. De decreetgever heeft daarbij een effectief sanctioneringsbeleid voor ogen. Sancties zijn maar effectief als ze daadwerkelijk kunnen worden ten uitvoer gelegd. Het ontworpen sanctiesysteem moet er dan ook toe leiden reizigers te ontmoedigen of zelfs te ontraden om een overtreding op de exploitatievoorwaarden te begaan. Om dat ontmoedigings- of ontradingsbeleid ook ten aanzien van minderjarige reizigers effectief te kunnen maken, moeten de aan hen opgelegde administratieve geldboeten ook daadwerkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd, wat impliceert dat deze boetes ook effectief geïnd kunnen worden. In die optiek ligt het voor de hand dat de ouder, de voogd of de persoon die de minderjarige onder zijn hoede heeft, wordt aangesproken tot de betaling van de aan de minderjarige opgelegde administratieve geldboete. Vanuit die optiek bekeken, houdt de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid dus wel degelijk inherent verband met de regeling van het openbaar vervoer.

De opmerking van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in hetzelfde advies nr. 64.292/3 van 8 november 2018 inzake de vraag naar de bestaanbaarheid van de ontworpen regeling inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de ouders, de voogden en de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben met het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel kan slechts gedeeltelijk worden gevolgd. Het advies kan in die zin gevolgd worden dat het aansprakelijk maken van personen die niet het ouderlijk gezag uitoefenen over de minderjarige niet grondwettelijk is. Voor het overige is de ontworpen regeling is echter geënt op gelijkaardige regelingen in reeds bestaande wetgeving (artikel 14, §2, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en artikel 18*bis*, §8, vierde lid, van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) waarbij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar respectieve adviezen (Adv.RvS 52.585/2 van 28 januari 2013 en Adv.RvS 59.203/4 van 27 april 2016) geen opmerkingen bij die betrokken regelingen had. In het licht van die bestaande adviespraktijk valt niet goed in te zien waarom de thans ontworpen regeling niet bestaanbaar zou zijn met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Gelet op deze overwegingen wordt de categorie van personen die aansprakelijk worden gesteld voor het betalen van een administratieve geldboete beperkt tot die personen die het ouderlijk gezag uitoefenen ten aanzien van de minderjarige.

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 overtreders worden ingesteld tegen administratieve geldboeten die aan hen werden opgelegd. Dit verzoekschrift moet aan alle toepasselijke procedurevoorschriften voldoen. Voor de minderjarige overtreders wordt in een specifieke regeling voor de rechtsbescherming voorzien.

Als uitzondering op de principiële bevoegdheid van de Raad van State, zal de jeugdrechtbank bevoegd zijn voor beroepen die door minderjarige overtreders tegen lastens hen opgelegde administratieve geldboetes worden ingesteld.

Ondanks de omstandigheid dat de inrichting en de organisatie van de rechterlijke macht tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, zal het Vlaamse gewest de jeugdrechtbank als de ter zake bevoegde rechtelijke instantie kunnen aanduiden op grond van haar impliciete bevoegdheden

(artikel 10 van de bijzonder wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De afdeling Wetgeving aanvaardt dat de gewesten op grond van hun impliciete bevoegdheden de jeugdrechtbank als bevoegd rechtscollege kunnen aanduiden (Adv.RvS nr. 45.923/3 bij het Decr.VI. van 8 mei 2009 betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM, BS 6 juli 2009) immers (i) is dit noodzakelijk voor de effectieve uitvoering van de gewestelijke bevoegdheid, (ii) leent de materie zich tot een gedifferentieerde regeling en (iii) is het effect van de maatregel op de federale bevoegdheid slechts marginaal. Bovendien is de jeugdrechtbank de meest geschikte rechterlijke instantie om de rechten van de minderjarige overtreder ten volle te kunnen beschermen.

Er wordt voor de opgelegde administratieve geldboeten in een redelijke verjaringstermijn van vijf jaar voorzien. Voor de stuiting van deze verjaringstermijn zijn de gemeenrechtelijke regels van overeenkomstige toepassing.

Tot slot wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de inbreuken aan te duiden waarvoor de VVM een tegenprestatie moet leveren. Het kan bijvoorbeeld de bedoeling zijn dat de VVM een vervoerbewijs aflevert aan de reiziger die geen vervoerbewijs bij zich had, nadat de reiziger de administratieve geldboete heeft betaald.

Afdeling 5. Wijziging van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens

1. Algemene toelichting

De 'modal split' in de Vlaamse zeehavens stagneert al ruim een decennium. Deze situatie is in hoofdzaak toe te schrijven aan bepaalde structurele marktgebonden inefficiënties in de werking van binnenvaart en spoor. Aangezien de markt sterk gefragmenteerd is, zowel aan de vraag- als aan de aanbodsijde, is er vaak onvoldoende schaal om hoogfrequente en kostenefficiënte verbindingen via deze modi tot stand te brengen. Hierdoor vergroot het risico voor een "reverse modal shift".

Door de schaalvergroting in het maritieme diepzee containervervoer zijn de "call sizes" van containerlading in de Europese havens zeer sterk gestegen. Bijgevolg ontstaan er piekmomenten aan de maritieme kaaien die binnen het huidige logistieke systeem niet altijd kunnen worden ondervangen. Ook de congestie van het wegvervoer rond Antwerpen neemt sterk toe. Dit heeft repercussies voor de Vlaamse en Europese havens, maar ook voor de substantiële continentale stromen van Noord- en Zuid-Europees vrachtvervoer.

Dit voorontwerp van decreet voorziet daarom in de mogelijkheid om subsidies te verlenen aan ondernemingen en projecten van ondernemingen die een structurele verbetering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse havens kunnen betekenen. De ondersteunde initiatieven moeten een nieuwe impuls geven aan het realiseren van een 'modal shift' van het goederenvervoer van en naar de Vlaamse zeehavens. Dit zal de efficiëntie van bestaande en nieuwe maritieme goederenstromen verhogen.

Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Het stimuleren van de massificatie van het vervoer per lichter en per spoor. 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).
- Het stimuleren van een samenwerkingsmodel dat toelaat gefragmenteerde volumes te bundelen.

- -Het stimuleren van de informatie-uitwisseling tussen ondernemingen in de logistieke keten.

Het ontwerp van decreet ondersteunt het bereiken van de ondernemingsdoelstellingen zoals geformuleerd in de beleidsnota van de Vlaamse Regering voor de periode 2014-2019.

2. Toelichting bij het ingevoegde artikel

Art. 25. De Vlaamse overheid voorziet in de mogelijkheid om via generieke steunmaatregelen de beschikbare vervoerscapaciteit beter te benutten door de transportoperatoren en de verladers te stimuleren hun goederenstromen in beide richtingen te verdichten. Slechts dan kan een meer duurzame en efficiënte logistiek worden gerealiseerd. Daarvoor is een collaboratief model nodig waarbij de marktoperatoren bereid zijn lading te delen. Het 'poolen' van lading is duurder dan rechtstreekse aan- en afvoer, maar noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de 'supply chain' te verhogen en de frequentie en het aantal bestemmingen te vermeerderen, met andere woorden om spoorvervoer en binnenvaart attractiever te maken.

De modaliteiten en voorwaarden van de verschillende steunmaatregelen worden in een Besluit van de Vlaamse Regering in detail uitgewerkt.

Afdeling 6. Wijziging van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren

Art. 26. Dit artikel wijzigt een bepaling van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren in het licht van de uitbreiding van de uitvoerende bevoegdheden van De Vlaamse Waterweg nv . In de tot op heden geldende formulering van deze bepaling was sprake van "de diensten van het Vlaamse Gewest" die de Vlaamse Regering belast met de uitvoering van de bepalingen van het decreet van 6 juli 2012.

Hierdoor wordt De Vlaamse Waterweg nv bevoegd voor de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012. De Vlaamse Waterweg nv kan, in het raamwerk van het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, evenwel niet worden beschouwd als een "dienst van het Vlaamse Gewest". Daarom worden de woorden "van het Vlaamse Gewest" opgeheven.

Aan de inhoud van de gewijzigde bepaling, die betrekking heeft op het toestaan van tijdelijke uitzonderingen op de regels inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren, wordt niets veranderd.

Afdeling 7. Wijziging van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport

1. Algemene toelichting

Overeenkomstig artikel 1, § 1, 8° van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid wordt elke rechtspersoon of natuurlijke persoon die een activiteit uitoefent bestaande in de blijvende of tijdelijke levering aan derden van diensten van begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid beschouwd als een bewakingsonderneming in de zin die wet.

Hoewel deze specifieke activiteit nochtans op verschillende vlakken te onderscheiden is van de overige "bewakingsactiviteiten", moeten de betrokken ondernemingen en begeleiders beantwoorden aan buitenproportionele, al te strenge vereisten. Een aantal bepalingen zijn onvoldoende aangepast aan de specificiteit van deze activiteit.

Sinds de zesde staatsherforming is het volledige bevoegdheidspakket inzake uitzonderlijk vervoer, dus inclusief de begeleiding, geregionaliseerd.

Ook de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (met uitzondering van de gezondheidszorgberoepen en de dienstverlenende intellectuele beroepen) werd overgedragen naar de gewesten (art. 6, §1, VI, eerste lid, 6° BWHI).

De wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid werd intussen opgeheven door de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. In zijn advies 60.619/2 van 25 januari 2017 merkte de Raad van State echter op dat “deze opheffing enkel geldt voor de federale overheid, aangezien de bepalingen van die wet die verband houden met aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de gewesten vallen, daarop van toepassing blijven zolang de gewesten die niet vervangen hebben”.

2. Toelichting bij het ingevoegde artikel

Art. 27. Voor de zesde staatshervorming was de bevoegdheid inzake het uitzonderlijk vervoer verdeeld tussen de Staat en de gewesten. Wat het Vlaamse Gewest betreft, is deze aangelegenheid geregeld in het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport.

Artikel 10 van dit decreet vormde reeds de grondslag voor een opleidingsvereiste in de vorm van een bekwaamheidsattest voor de verkeerscoördinator en begeleiders (zie artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer).

Dit artikel voegt bepalingen toe aan artikel 10 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, zodat de Vlaamse Regering de erkenning van de bestuurder van het uitzonderlijk voertuig, de verkeerscoördinator en de begeleiders van het uitzonderlijk transport kan regelen en de modaliteiten van een daaraan gekoppelde retributie kan bepalen.

Afdeling 8. Wijziging van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B

Art. 28. Dit artikel wijzigt het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B, teneinde dit af te stemmen op de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, zoals gewijzigd door de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid.

In artikel 8, tweede lid van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B wordt bepaald dat de strafvordering verjaart één jaar na de dag waarop het misdrijf – het niet tijdig volgen van het terugkommoment - is begaan.

Deze verjaringstermijn is geïnspireerd op de verjaringstermijn van de misdrijven waarnaar wordt verwezen in artikel 30, §2, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en die opgenomen is in artikel 68 van voormelde wet.

Artikel 68 van voormelde wet wordt aangepast door artikel 25, 1° van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid waardoor de verjaringstermijn wordt opgetrokken van één jaar naar twee jaar.

Om de verjaringstermijn die opgenomen is in artikel 8, tweede lid van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B hierop af te stemmen, worden in voormeld decreet de woorden ‘één jaar’ vervangen door ‘twee jaar’ zodat de verjaringstermijn eveneens naar twee jaar wordt opgetrokken.

Hoofdstuk 3. Slotbepaling

Art. 29. Teneinde de Vlaamse Regering toe te laten om eigen voorwaarden te kunnen opleggen aan de begeleiders van een uitzonderlijk vervoer, is het aangewezen om decretaal alvast de schrapping van "begeleiding uitzonderlijk vervoer" uit het toepassingsgebied van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid te voorzien op een later door de Vlaamse Regering te bepalen datum (namelijk wanneer de eigen erkenningsregeling voor begeleiders bepaald is).

ADVIES VAN DE MORA

De opmerkingen van de MORA zijn onderverdeeld in 4 hoofdstukken. Hierna zal ingegaan worden op de verschillende onderdelen van het MORA-advies: en wordt er aangegeven waar deze aanleiding geven tot aanpassingen. Waar de opmerkingen niet gevolgd worden, wordt daarvoor een argumentatie gegeven.

1 Oprichting Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen en –incidenten

Zonder voorwerp. De betrokkenheidsprocedure van artikel 6, § 3bis, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'(hierna BWHL) is nog niet afgerond en dit hoofdstuk kan bijgevolg tot nader order nog geen doorgang vinden.

2 Wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven EVA VVM De Lijn

De MORA vraagt dat klanten die te goeder trouw zijn op een aanvaardbare wijze een overtreding kunnen rechtzetten. De MORA vindt het onnodig dat een onbedoelde fout of vergissing, zoals het eenmalig vergeten van een abonnement, resulteert in een lang administratief proces.

Verder merkt de MORA op dat de term 'exploitatievoorwaarden' niet overal correct gebruikt wordt in het ontwerpdecreet. Volgens de Raad zijn exploitatievoorwaarden de specifieke voorwaarden die opgelegd worden aan diegene die de exploitatie uitvoert, namelijk De Lijn. De reiziger is daarentegen onderhevig aan vervoersvoorwaarden, die hij moet respecteren en die bij overtreding kunnen leiden tot een sanctie. De MORA vraagt om dit onderscheid duidelijk te verankeren.

a) Voor wat betreft de eerste opmerking stelt artikel 44ter, §1, 2°, dat een administratieve boete kan worden opgelegd: er is dus een discretionaire bevoegdheid bij diegene die de administratieve geldboete oplegt. De huidige interne procedure bij De Lijn voorziet nu reeds dat 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, ...).

Dit aspect vereist geen aanpassing van het decreet. Een extra motivatie wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

b) De opmerking wordt gevolgd: het gaat over 'reisvoorwaarden' en niet over 'exploitatievoorwaarden'. Dit vergt een wijziging van de tekst van het decreet en de Memorie van Toelichting.

De kruisverwijzing naar het decreet basisbereikbaarheid wordt gecorrigeerd.

3 Wijziging van het decreet van 2 maart 1999 houdende beleid en beheer zeehavens

De MORA vraagt dat de subsidies die in uitvoering van de ontworpen decreetbepaling worden uitgewerkt, aan een aantal logische en vanzelfsprekende voorwaarden voldoen waar bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit rekening zal mee gehouden worden.

De opmerkingen van de MORA op dit punt vereisen geen aanpassing van het decreet maar zullen worden meegenomen in het uitvoeringsbesluit waar de precieze voorwaarden en modaliteiten worden uitgewerkt.

4 Wijziging van het decreet van 3 mei 2013 betreffende bescherming van verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport

De MORA vraagt dat de Vlaamse Regering bij de verdere uitwerking van het decreet rekening houdt met de bedenkingen die zijn opgesomd in haar advies.

Ook op dit punt vereisen de opmerkingen van de MORA geen aanpassing van het decreet maar zullen ze worden meegenomen bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit i.v.m. de erkenningsregeling van bestuurders UV.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Voorafgaande opmerking:

1. Voorafgaandelijk merkt de Raad op dat het voorontwerp ook een aantal autonome bepalingen (hoofdstuk 2: Maatregel ter uitvoering van de internationale verdragen en akten over het vervoer over zee of de waterweg en hoofdstuk 3: Oprichting van een Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen) bevat die eerder thuishoren in een apart decreet met een eigen opschrift.

Wat hoofdstuk 2: Maatregel ter uitvoering van de internationale verdragen en akten over het vervoer over zee of de waterweg betreft wordt de suggestie van de Raad gevolgd en zal de ontworpen bepaling opgenomen worden in het voorontwerp van Vlaams Scheepvaartdecreet.

Wat hoofdstuk 3 Oprichting van een Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen betreft is de opmerking van de Raad zonder voorwerp nu over dit hoofdstuk de betrokkenheidsprocedure van artikel 6, § 3bis, 6°, van de BWHI nog niet is afgerond en dit hoofdstuk bijgevolg tot nader order nog geen doorgang kan vinden.

Vormvereisten:

2- Naar vormvereisten stelt de Raad dat hoofdstuk 3 (Oprichting van een Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen) en de afdelingen 1, 2 en 6 van hoofdstuk 4 (Wijzigingen van het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht)., regels van politie over het verkeer op waterwegen betreffen waarover naar luid van artikel 6, § 3bis, 6°, van de BWHI overleg dient gepleegd te worden tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen.

In randnummer 4.1 van het advies wordt verkeerdelijk gesteld dat de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 4 regels van politie over het verkeer op waterwegen betreffen. Het gaat om bepalingen over de scheepvaartrechten. De toepasselijkheid van de overlegverplichting in artikel 6, §3bis, 6° BWHI op de andere genoemde delen van het voorontwerp van decreet is wel verdedigbaar.

Vermits deze overlegverplichting heden nog niet is afgerond, worden hoofdstuk 3 en de afdeling 6 van hoofdstuk 4, niet weerhouden in het voorontwerp. De nummering werd om die reden aangepast.

Aan de overlegverplichting overeenkomstig artikel 6, § 2, 5°, van de BWHI over de afdelingen 3 en 8 van hoofdstuk 4 van het voorontwerp werd voldaan.

Algemene opmerkingen

A. Het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel

De Raad van State stelt in punt 6.5 dat 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 44ter, § 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.

Evenwel vermeldt de Raad dat dit niet wegneemt 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 44ter, § 1, eerste lid, 1°, 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.

Teneinde hieraan tegemoet te komen werd aan het ontworpen artikel 44ter §1 volgende paragraaf toegevoegd:

“De Vlaamse Regering kan het niet bijhebben van een geldig vervoerbewijs alsmede de feiten en handelingen die overlast veroorzaken op en rond het voertuig, de dienstverlening verstoren of kunnen verstoren, of gevaar veroorzaken aanduiden als overtredingen op de reisvoorwaarden. Hiertoe duidt de Vlaamse Regering de reisvoorwaarden aan waarvan de overtreding aanleiding geeft tot het opleggen van een administratieve geldboete.”

B. De leeftijd vanaf wanneer minderjarigen kunnen worden gesanctioneerd

B.1. In de laatste paragraaf van punt 7.4 van haar advies wijst de Raad erop dat de mogelijkheid waarin het ontworpen artikel 44quinquies, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 17 van het huidige 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, beperkt is tot “de meerderjarige overtreder”. Ten aanzien van minderjarigen bestaat die mogelijkheid derhalve niet. In voetnoot 15 wijst de Raad echter op een mogelijke tegenstrijdigheid met artikel 44novies, eerste lid 4° van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 21 van het huidige voorontwerp). In dat artikel wordt gewag 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.

Om die reden werden de woorden “of het openstaande saldo” in artikel 44novies, eerste lid 4° van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 21 van het huidige voorontwerp) geschrapt. Dezelfde wijziging werd doorgevoerd in de memorie van toelichting.

B.2. In punt 8.4 meldt de Raad dat zij van oordeel is 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.

Gelet op deze opmerking werd het ontworpen artikel 44ter §1 (artikel 15 van het huidig voorontwerp) in die zin aangepast dat een administratieve boete voor het niet beschikken over een geldig vervoerbewijs pas kan worden opgelegd aan een persoon die op het ogenblik van de feiten 12 jaar is. Aan de memorie van toelichting werd onderstaande motivering toegevoegd.

“Men kan immers aannemen dat men vanaf de leeftijd van 14 jaar over voldoende maturiteit en inlevingsvermogen beschikt om de gevolgen van zijn gedragingen in te schatten. Dit is minder evident wanneer de minderjarige nog niet de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt. Dat men moet beschikken over een geldig vervoerbewijs is evenwel een plicht waarvan men kan aannemen dat een minderjarige reeds vanaf de leeftijd van 12 jaar daarvan bewust is. Een twaalfjarige zal vanaf die leeftijd ook in staat zijn om de gevolgen van het niet bijhebben van een geldig vervoerbewijs in te schatten. Het feit dat bepaalde minderjarigen nog niet beschikken over voldoende maturiteit en inlevingsvermogen om de gevolgen van hun gedragingen in te schatten, mag niet leiden tot het wegvallen van elke incentive om een geldig vervoerbewijs te kopen wanneer men gebruik maakt van het openbaar vervoer. Uit de praktijk blijkt dat in de jaren 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 3588, 2583 en 3632 minderjarigen niet beschikten over een geldig vervoerbewijs na controle. Aangezien de facto maar ook juridisch de plicht om een vervoerbewijs te kopen ten voordele van hun minderjarige kinderen bij de ouders, voogden of andere door de wet of rechtspraak aangeduide personen ligt, wordt in het decreet een weerlegbaar vermoeden ingebouwd volgens hetwelk deze personen worden geacht een fout te begaan wanneer hun minderjarige kinderen niet beschikken over een geldig vervoerbewijs.”

C. Het beroep bij de jeugdrechtbank

In 9.1 merkt de Raad op dat in zoverre in het voorontwerp wordt bepaald door welke maatregelen de jeugdrechtbank de administratieve geldboete desgevallend kan vervangen, de aangelegenheid van de jeugdbescherming wordt betreden. Dit behoort op grond van artikel 5 §1, II, 6° van de BWHI, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Om die reden adviseert de Raad om in artikel 1 van het voorontwerp ook te vermelden dat het te nemen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

Artikel 1 werd in die zin aangepast.

In 9.2.2. meldt de Raad: “Overigens moet worden opgemerkt dat artikel 50 van het ontwerp van decreet ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ 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. “

Artikel 44decies §2, 4de lid van het decreet van 31 juli 1990 werd dan ook in die zin aangepast.

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

In dit deel van het advies komt de Raad tot de conclusie dat de bepaling volgens dewelke een overtreder zijn recht op toegang tot de het administratief beroep en het gerechtelijk beroep verliest wanneer hij instemt met een onmiddellijke inning, niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Artikel 44quinquies, §2, eerste lid van het van 31 juli 1990 (artikel 17 van het voorontwerp) werd aan het advies aangepast. De overtreder verliest bijgevolg niet langer zijn recht om een administratief of gerechtelijk beroep in te stellen wanneer hij akkoord gaat met een onmiddellijke inning. Ook de memorie van toelichting werd in die zin aangepast.

Onderzoek van de tekst:

-Artikel 2: De suggestie van de Raad gevolgd en zal de ontworpen bepaling opgenomen worden in het voorontwerp van Vlaams Scheepvaartdecreet waarbij rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de Raad in randnummer 11.

-Artikelen 3, 8 en 11: De opmerkingen in de randnummers 12 tot en met 14 zijn zonder voorwerp nu over dit hoofdstuk de betrokkenheidsprocedure van artikel 6, § 3bis, 6°, van de BWHI nog niet is afgerond en dit hoofdstuk bijgevolg tot nader order nog geen doorgang kan vinden. De opmerking van de Raad van State dat sommige bijkomende bepalingen van de Richtlijn de tussenkomst van de decreetgever zouden kunnen vereisen, wordt gevolgd. Zo zullen de onderzoeksbevoegdheden vermeld in artikel 8, lid 4 van de Richtlijn, het vertrouwelijk karakter van de informatie waarover de onderzoeksinstantie beschikt, evenals sanctiebepalingen aan het decreet zelf worden toegevoegd.

-Artikel 15(huidig artikel 5): De Raad merkt op dat in het voorontwerp van het decreet 'betreffende de basisbereikbaarheid' dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, geen gewag wordt gemaakt van de exploitatievoorwaarden.

Daarnaast merkte de MORA op dat het gebruik van de term verwarrend was. In functie van het advies van de MORA werd daarom een onderscheid gemaakt tussen exploitatievoorwaarden enerzijds en reisvoorwaarden anderzijds.

Gelet op deze adviezen werd de term "exploitatievoorwaarden" vervangen door "reisvoorwaarden" met verwijzing naar het correcte artikel in het voorontwerp van het decreet betreffende de basisbereikbaarheid. Ook in de andere artikelen van het 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' en de memorie van toelichting werd de term exploitatievoorwaarden vervangen door reisvoorwaarden.

-Artikel 17(huidig artikel 7): De Raad merkt op dat het artikel onvoldoende duidelijk is en raad daarom aan om in het artikel 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 17(huidig artikel 7) werd conform de opmerkingen van de Raad aangepast.

-Artikel 22(huidig artikel 12): In dit artikel gaf De Raad aan dat de term "de wet" verschillende betekenissen kon hebben:

"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"."

In het betreffende artikel werd dan ook de term "de wet" vervangen door "de wetten".

-Artikel 26(huidig artikel 16): De Raad merkt op dat in het ontworpen artikel 44quater, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 de Vlaamse Regering wordt 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.

Overwegende dit advies werd aan artikel 26(huidig artikel 16) het volgende lid toegevoegd:

“De lijncontroleurs kunnen, met het oog op de vaststelling van overtredingen op de reisvoorwaarden, ten aanzien van reizigers en derden, de volgende maatregelen nemen:

- 1° zij zijn gemachtigd om vervoerbewijzen of verminderingskaarten in beslag te nemen;
- 2° zij mogen inlichtingen inwinnen en controle uitoefenen door het ondervragen van personen en het inzage nemen van documenten en andere informatiedragers;
- 3° zij mogen de betrokkenen om hun identiteitskaart vragen. Zij mogen degene die weigert zijn identiteitskaart te tonen of die er geen in zijn bezit heeft, tegenhouden tot de komst van de politie”

In het daarop volgende lid werd gepreciseerd dat de Vlaamse Regering bijkomende maatregelen kan bepalen.

-Artikel 30(huidig artikel 20): De Raad meldt in haar advies: “In het ontworpen artikel 44octies, § 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. Het boetebedrag wordt daarentegen vermeld in het voorstel van beslissing van het sanctionerend personeelslid, dat het proces-verbaal vergezelt.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 44novies, eerste lid, 4°, van het decreet van 31 juli 1990 (=artikel 21 van het huidig voorontwerp).”

In de door de Raad aangewezen artikelen werden de woorden “om ofwel de geldboete of het openstaande saldo te betalen” vervangen door “en het voorstel van beslissing”.

De raad meldt ook het volgende

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

Het artikel 44octies, § 2, tweede lid, eerste zin, van het decreet van 31 juli 1990 werd conform het advies van de Raad aangepast.

-Artikel 31(huidig artikel 21): De Raad adviseert om in het ontworpen artikel 44novies, eerste lid, 2°, van het decreet van 31 juli 1990 in overeenstemming te brengen met punt 4 van die bepaling, te schrijven 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.

Het artikel werd overeenkomstig het advies aangepast.

De raad gaf ook het volgende advies:

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

Het artikel werd overeenkomstig het advies aangepast.

De raad merkt bij dit artikel 31 eveneens op dat niet voldoende wordt verantwoord waarom 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.

Aan de memorie van toelichting werd daarom onderstaande motivering toegevoegd.

“De Afdeling Wetgeving van de Raad van State merkte in haar advies nr. 64.292/3 van 8 november 2018 bij dit voorontwerp van decreet op dat niet werd aangetoond dat de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid voor het betalen van de administratieve geldboeten inherent is aan de regeling van het openbaar vervoer en dat dit nader dient te worden verantwoord. In dat verband wordt erop gewezen dat het vaststellen van de inbreuken op de exploitatievoorwaarden bijdraagt tot de goede werking van het openbaar vervoer en het welzijn van de gebruikers van het openbaar vervoer. De naleving van de exploitatievoorwaarden – en dus van de goede werking van het openbaar vervoer – wordt afgedwongen door middel van een systeem van administratieve sancties. De decreetgever heeft daarbij een effectief sanctioneringsbeleid voor ogen. Sancties zijn maar effectief als ze daadwerkelijk kunnen worden ten uitvoer gelegd. Het ontworpen sanctiesysteem moet er dan ook toe leiden reizigers te ontmoedigen of zelfs te ontraden om een overtreding op de exploitatievoorwaarden te begaan. Om dat ontmoedigings- of ontradingsbeleid ook ten aanzien van minderjarige reizigers effectief te kunnen maken, moeten de aan hen opgelegde administratieve geldboeten ook daadwerkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd, wat impliceert dat deze boetes ook effectief geïnd kunnen worden. In die optiek ligt het voor de hand dat de ouder, de voogd of de persoon die de minderjarige onder zijn hoede heeft, wordt aangesproken tot de betaling van de aan de minderjarige opgelegde administratieve geldboete. Vanuit die optiek bekeken, houdt de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid dus wel degelijk inherent verband met de regeling van het openbaar vervoer.”

Tenslotte merkt de Raad op dat de vraag kan gesteld worden of de regeling van de aansprakelijkheid voor de betaling van de geldboete wel bestaanbaar is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Immers leidt volgens de Raad 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. Evenwel stelt de Raad dat de gelijke behandeling van verschillende situaties niet wordt verantwoord in de memorie van toelichting. 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.

De opmerking van de Raad van State kan slechts gedeeltelijk gevolgd worden. Daarom werd aan de memorie van toelichting onderstaande repliek toegevoegd:

“De opmerking van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in hetzelfde advies nr. 64.292/3 van 8 november 2018 inzake de vraag naar de bestaanbaarheid van de ontworpen regeling inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de ouders, de voogden en de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben met het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel kan slechts gedeeltelijk worden gevolgd. Het advies kan in die zin gevolgd worden dat het aansprakelijk maken van

personen die niet het ouderlijk gezag uitoefenen over de minderjarige niet grondwettelijk is. Voor het overige is de ontworpen regeling is echter geënt op gelijkaardige regelingen in reeds bestaande wetgeving (artikel 14, §2, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en artikel 18bis, §8, vierde lid, van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) waarbij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar respectieve adviezen (Adv.RvS 52.585/2 van 28 januari 2013 en Adv.RvS 59.203/4 van 27 april 2016) geen opmerkingen bij die betrokken regelingen had. In het licht van die bestaande adviespraktijk valt niet goed in te zien waarom de thans ontworpen regeling niet bestaanbaar zou zijn met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Gelet op deze overwegingen wordt de categorie van personen die aansprakelijk worden gesteld voor het betalen van een administratieve geldboete beperkt tot die personen die het ouderlijk gezag uitoefenen ten aanzien van de minderjarige.”

In het ontworpen artikel 44novies derde lid van het decreet van 31 juli 1990 werden de woorden “De personen, vermeld in het tweede lid,” vervangen door de woorden “de vader, moeder en eventueel andere personen die het ouderlijk gezag over de minderjarige uitoefenen”. Dezelfde aanpassing werd doorgevoerd in de memorie van toelichting.

-Artikel 35(huidig artikel 25): De verduidelijking van ‘massificatie van goederenvervoer’ suggestie van de Raad in randnummer 25 wordt toegevoegd

-Artikelen 37, 39 en 43: De opmerkingen in de randnummers 26 tot en met 28 zijn zonder voorwerp nu over deze afdeling de betrokkenheidsprocedure van artikel 6, § 3bis, 6°, van de BWHI nog niet is afgerond en deze afdeling bijgevolg tot nader order nog geen doorgang kan vinden. De aan de Raad voorgelegde teksten van het voorontwerp en de memorie van toelichting hoeven niet gewijzigd te worden.

-Artikel 45(huidig artikel 27): In randnummer 29 merkt de Raad op dat het ontworpen artikel 10 van het decreet van 3 mei 2013 impliciet inhoudt dat zonder voorafgaande erkenning, een persoon niet kan optreden als bestuurder of begeleider van uitzonderlijke voertuigen of als verkeerscoördinator en beveelt aan dat uitdrukkelijk in het decreet van 3 mei 2013 te bepalen, inzonderheid vermits de inbreuken op dit decreet strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Deze aanbeveling van de Raad wordt niet gevolgd.

Momenteel bestaat er enkel voor begeleiders en verkeerscoördinatoren een verplichting tot erkenning (cfr. de bewakingswet), maar niet voor bestuurders. Met het ontwerp van decreetswijziging wordt enkel de mogelijkheid en niet de verplichting voorzien voor de Vlaamse Regering om regels te 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 (bv. om ook voor bestuurders een erkenning in te voeren). Er is dus geen sprake van een impliciete erkenningsvereiste. Door een dergelijke bepaling in te schrijven in het decreet wordt de Vlaamse Regering de facto verplicht om de nodige stappen te nemen, hetgeen niet de bedoeling is. Het staat de Vlaamse Regering vrij om te oordelen of zij een dergelijke erkenning nodig acht en onder welke voorwaarden.

Bovendien is er, met het oog op het bestraffen van eventuele inbreuken, geen noodzaak om dit expliciet op te nemen.

Het huidige artikel 10 biedt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om het uitzonderlijk vervoer te verbieden op bepaalde tijdstippen, plaatsen of in bepaalde omstandigheden, of het te onderwerpen aan bepaalde voorwaarden. Op basis van deze bepaling werd onder meer de begeleidingsverplichting ingevoerd. Vanzelfsprekend kunnen inbreuken op deze voorwaarden ook strafrechtelijk worden gesanctioneerd zonder dat er een expliciete bepaling hierover is opgenomen in het decreet. In voorkomend geval moet teruggevallen worden op de algemene bepaling uit artikel 14 waarin wordt

aangegeven hoe inbreuken op het decreet of de uitvoeringsbesluiten bestraft worden. Het niet respecteren van een voorwaarde opgelegd door de Vlaamse Regering (bv. de begeleidingsverplichtingen) kan bestraft worden op basis van artikel 14.

Een zelfde redenering gaat op voor een eventuele erkenningsverplichting.

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

Ben WEYTS