



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 67.243/3  
van 28 mei 2020

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest  
'houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk  
vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en  
het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid'

Op 14 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken 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 gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2020.

\*

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 voorgelegd voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest is een verzameldecreet dat in hoofdzaak strekt tot wijziging van twaalf wetten of decreten in het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken (artikelen 4 tot 90 van het voorontwerp).

Daarnaast wordt een besluit van de Vlaamse Regering bekrachtigd (artikel 2) en een koninklijk besluit opgeheven (artikel 91).

Voorts bevat het voorontwerp een autonome bepaling waarbij in een meldplicht wordt voorzien voor binnenschepen die zich op de binnenwateren bevinden (artikel 3).

Ten slotte wordt de buitenwerkingtreding geregeld van de categorisering en selectie van de wegen en de waterwegen vermeld in en toegepast conform het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de provinciale ruimtelijke structuurplannen (artikel 92) en wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen wanneer de artikelen 4 tot 7 van het aan te nemen decreet in werking treden (artikel 93).

### VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Het gebruik van een verzameldecreet (in dit geval een “decreet houdende diverse bepalingen (...)”) kan onder bepaalde omstandigheden voordelen bieden. Door verschillende bepalingen voor een bepaald beleidsdomein in een ontwerp tekst te groeperen die beperkt blijven tot aanpassingen met een louter technische draagwijdte, voorkomt men dat voor elk van deze aanpassingen een afzonderlijke wetgevingsprocedure moet worden opgestart. Een verzameldecreet kan ook een meerwaarde bieden uit het oogpunt van de parlementaire democratische legitimiteit doordat wordt voorkomen dat het Vlaams Parlement zou worden overstelpt met verschillende ontwerpen met een beperkte beleidsmatige draagwijdte.

Dit veronderstelt natuurlijk wel dat een verzameldecreet niet op een oneigenlijke wijze wordt gebruikt, doordat het betrokken decreet bepalingen zou bevatten die de hiervoor geschetste draagwijdte te buiten gaan.

Bij wijze van voorbeeld moet erop worden gewezen dat de afdelingen 6, 8 en 12 van hoofdstuk 4 van het voorontwerp de draagwijdte van een verzameldecreet duidelijk te buiten

---

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

gaan en veeleer bij wege van een afzonderlijk ontwerp van decreet aan het Vlaamse Parlement zouden moeten worden voorgelegd.

4. De meeste bepalingen van het voorontwerp zijn wijzigings- of opheffingsbepalingen, maar het voorontwerp bevat ook een autonome bepaling (artikel 3). Het opnemen van een dergelijke bepaling in een verzameldecreet is niet vrij van nadelen. Zo zal er in de toekomst moeten worden verwezen naar artikel 3 van het aan te nemen decreet, waardoor de ontworpen regeling moeilijker terug te vinden zal zijn.

De stellers van het voorontwerp zullen moeten nagaan of die bepaling, die als een autonome bepaling is geconcipieerd, niet beter wordt geïntegreerd in een ander decreet waarin bepalingen van dezelfde aard of in verband met dezelfde aangelegenheid zijn opgenomen.<sup>2</sup>

### VORMVEREISTEN

5.1. Naar luid van artikel 6, § 3bis, 2°, 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 de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegen- en waterwegennet.

5.2. De artikelen 85 tot 88 van het voorontwerp voorzien in de categorisering van de wegen in drie lagen,<sup>3</sup> waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de selectiecriteria en de inrichtingsprincipes voor die categorisering te bepalen.<sup>4</sup> De Vlaamse Regering bepaalt tevens de selectie van het hoofdwegennet en het dragende netwerk, evenals het Vlaams waterwegennetwerk.<sup>5</sup>

Het hoofdwegennet bestaat uit de Europese en de Vlaamse hoofdwegen. Gelet op de omschrijving van die begrippen in het ontworpen artikel 40/1, § 2, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ (artikel 85 van het voorontwerp), lijkt het ook om autosnelwegen te gaan.

---

<sup>2</sup> Zie eerder al in die zin: adv.RvS 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-Mozaïek’, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 729/1, 213-215; adv.RvS 33.553/1 van 4 juni 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de 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; adv.RvS 64.292/3 van 8 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn’, opmerking 3, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1781/1, 55.

<sup>3</sup> Namelijk het hoofdwegennet, het dragende netwerk en het lokale netwerk: ontworpen artikel 40/1, § 1, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ (artikel 85 van het voorontwerp).

<sup>4</sup> Ontworpen artikel 40/2 van het decreet van 26 april 2019 (artikel 86 van het voorontwerp).

<sup>5</sup> Ontworpen artikelen 40/3, vierde lid, en 40/4 van het decreet van 26 april 2019 (artikelen 87 en 88 van het voorontwerp).

5.3. Gevraagd of, in het licht hiervan, het in artikel 6, § 3*bis*, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde overleg heeft plaats gevonden, antwoordde de gemachtigde:

“De overlegverplichting die de bijzondere wetgever voor ogen had, heeft volgens ons betrekking op de inrichtingsprincipes van de autosnelwegen. Nu het decreet enkel de categorisering wil regelen van de wegen en de inrichtingsprincipes niet worden vastgesteld – en dat mogelijk ook in de toekomst niet zal gebeuren nu we eerder wensen te werken met richtwaarden – is het overleg dat bedoeld wordt door de BWHI niet vereist. De wegcategorisering heeft evenmin implicaties op de wegnummering.

Hetzelfde geldt voor het waterwegennet: het is niet de bedoeling om inrichtingsprincipes te bepalen.”

5.4. Uit de ontworpen regeling blijkt dat, wat het wegennet betreft, de categorisering van wegen waarin wordt voorzien, niet het wegtype betreft, maar eerder de functie die aan de wegen wordt gegeven. Wegen worden immers niet gecategoriseerd als autosnelweg, of als een ander type van weg, maar als hoofdweg, regionale weg, interlokale weg of lokale weg, naargelang hun functie (verbinding of ontsluiting). Bijgevolg lijkt de ontworpen regeling niet specifiek betrekking te hebben op de planning van autosnelwegen.

Dit neemt niet weg dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om, onder meer, de inrichtingsprincipes van de wegcategorisering te bepalen. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gesteld dat “de inrichtingsprincipes voor de verschillende wegcategorieën verder [zullen] worden gedetailleerd uit het oogpunt van veiligheid, vlotheid en herkenbaarheid voor alle modi die de wegen gebruiken. Zo zal er aandacht zijn voor het samengaan en verknopen met fietsnetwerken en de doorstroming van het openbaar vervoer. De inrichtingsprincipes worden later vertaald in vademecums”.

Indien deze inrichtingsprincipes ook de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegennetwerk<sup>6</sup> zouden betreffen, moet over de ontworpen regeling alsnog het door artikel 6, § 3*bis*, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgeschreven overleg plaatshebben. Hetzelfde geldt voor het waterwegennetwerk.

6. Naar luid van artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 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.

De artikelen 3 en 8 tot 11 van het voorontwerp 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 nog diende te gebeuren.

---

<sup>6</sup> Hieronder moet onder meer worden verstaan: “de breedte van een rijstrook, het dwarsprofiel van een weg en het vrij te houden gabariet om al het normale verkeer mogelijk te maken, de maximum helling van een autosnelweg om op een redelijke wijze stijgend vrachtverkeer mogelijk te maken, de stralen van de bochten en de verkanting in grondplan naargelang van de voorziene basissnelheid. Ook de eenvormige nummering van het wegen- en autosnelwegennet is een noodzaak om het wegennet behoorlijk te doen functioneren” (*Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 21).

7.1. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt in het ontworpen artikel 29*quater*, §§ 7 en 9, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: de wegverkeerswet) bepaald dat de administratieve geldboetes voor beperkte snelheidsovertredingen waarin dat artikel voorziet, worden opgenomen in het register van de gemeentelijke sancties, dat de gemeente kwalificeert als verwerkingsverantwoordelijke, welke gegevens worden verzameld en verwerkt en welke de bewaartermijn is (artikel 7 van het voorontwerp). Ook strekt artikel 47 van het voorontwerp ertoe de gegevens over de diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer die de gegevensbank overeenkomstig artikel 31, § 1, van het decreet van 29 maart 2019 ‘betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer’ kan bevatten, uit te breiden met een aantal gegevens per uitgevoerde of bestelde rit of per dienst. Tevens wordt in een bijkomende doelstelling voorzien waarvoor die gegevens kunnen worden verzameld en verwerkt. In het ontworpen artikel 24, § 1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt bepaald welke gegevens – waaronder identificatiegegevens – worden verzameld om het mobiliteitsmonitoringsysteem uit te bouwen, welke instantie ten aanzien van die gegevens als verwerkingsverantwoordelijke optreedt, bij welke instanties die gegevens kunnen worden opgevraagd en welke de bewaartermijn van de verkregen gegevens is (artikel 71 van het voorontwerp).

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

7.2. Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt dat het voorontwerp niet voor advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, maar wel aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna Vlaamse Toezichtcommissie)<sup>7</sup>.

7.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,<sup>8</sup> heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,<sup>9</sup> noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en de gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die

---

<sup>7</sup> Advies VTC nr. 2020/08 van 24 maart 2020.

<sup>8</sup> *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132

<sup>9</sup> Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

onder hun bevoegdheid vallen.<sup>10</sup> Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 7.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.<sup>11</sup> Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

7.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse Toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 7.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,<sup>12</sup> op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten<sup>13</sup> als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.<sup>14-15</sup>

8. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten en adviezen 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.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

<sup>11</sup> *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

<sup>12</sup> Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

<sup>13</sup> Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

<sup>14</sup> Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

<sup>15</sup> Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

## BEVOEGDHEID

9.1. Artikel 4 van het voorontwerp strekt ertoe in artikel 601<sup>ter</sup> van het Gerechtelijk Wetboek te bepalen dat de politierechtbank kennis neemt van het beroep tegen de beslissing van de sanctionerende ambtenaar om de administratieve geldboete op te leggen waarin het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup> van de wegverkeerswet (artikel 7 van het voorontwerp) voorziet. In het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 5, van de wegverkeerswet wordt dienaangaande bepaald dat tegen een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd binnen een maand na de kennisgeving een beroep kan worden ingesteld bij de politierechtbank, die de opgelegde administratieve geldboete kan bevestigen of herzien. De beslissing van de politierechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

9.2. Op die manier wordt de bevoegdheid van de politierechtbank en de voor die rechtbank te volgen procedure geregeld.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoren de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges en het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges tot de principiële bevoegdheid van de federale wetgever.<sup>16</sup> Er moet in de memorie van toelichting bij het voorontwerp worden aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande enkel gesteld dat de keuze voor de politierechtbank is ingegeven “vanuit de noodzaak om te voorzien in een beroep met volle rechtsmacht”. Hiermee wordt evenwel niet aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden, waaronder de voorwaarde dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden. Het Grondwettelijk Hof heeft immers aanvaard dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, tot wiens bevoegdheid deze betwisting zonder de ontworpen regeling zou behoren, een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent.<sup>17</sup>

9.3. Hieromtrent om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“In de memorie bij het ontwerpdecreet wordt toegelicht om welke reden het Vlaamse Gewest zich bevoegd acht om de Politierechtbank aan te duiden als de bevoegde instantie om een oordeel te vellen over het beroep tegen de beslissing van de sanctionerende ambtenaar.

Bijkomend kan nog worden verduidelijkt dat voldaan is aan de impliciete bevoegdheden, aangezien de genomen maatregel noodzakelijk is om de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest uit te oefenen, de aangelegenheid zich leent tot gedifferentieerde regeling en de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is.

Het, op grond van art. 6 EVRM gewaarborgde, recht op de toegang tot een rechter maakt het noodzakelijk dat het gewest een rechtscollege aanwijst dat met volle

---

<sup>16</sup> Zie onder meer: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3-B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 1 maart 2001, nr. 27/2001, B.4-B.5; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.3-B.4.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4.4-B.5.2.

<sup>17</sup> GwH 18 januari 2006, nr. 6/2006, B.14.1; GwH 17 januari 2007, nr. 14/2007, B.5.3.



rechtsmacht kan oordelen over beroepen tegen de gemeentelijke administratieve geldboete voor beperkte snelheidsovertredingen.

Op dit vlak kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de adviezen met nr. 29.824 van 2 maart 2000 over een ‘voorontwerp van decreet houdende regeling van de elektriciteitsvoorzieningen in het Vlaamse Gewest’, nr. 40.450/3 van 7 juni 2006 over een ‘voorontwerp van decreet houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet’ en nr. 62.178/3 van 23 oktober 2017 over een ‘voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’.

Ook het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel noodzaakt tot het aanduiden van de Politierechtbank als de bevoegde rechtbank om kennis te nemen van beroepen tegen de beslissing tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve geldboete. Er zal, in de gemeenten waar niet wordt geopteerd voor het invoeren van administratieve geldboetes, voor dezelfde snelheidsovertredingen ook nog strafrechtelijk gesanctioneerd worden. Voor beroepen tegen deze strafrechtelijke boetes is ook de Politierechtbank bevoegd. Het zou ongerechtvaardigd zijn dat voor de verschillende boetes een andere beroepsprocedure zou bestaan.

Bovendien is de Politierechtbank bij uitstek de gespecialiseerde rechtbank voor verkeersovertredingen. Deze specialisatie maakt het noodzakelijk de Politierechtbank als de bevoegde rechtbank aan te duiden. In dezelfde zin oordeelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies met nr. 35/700/1 over een voorstel van decreet ‘houdende het Handvest van de Werkzoekende’.

In dit laatste advies merkte de afdeling Wetgeving ook op dat eveneens aan de beide andere voorwaarden van de impliciete bevoegdheden was voldaan, aangezien de geregelde aangelegenheid zich leende tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag op de federale bevoegdheid slechts marginaal was. Immers, de bevoegdheidstoekenning lag volledig in de lijn van de bestaande bevoegdheden van de rechtbank.

Identiek hetzelfde kan worden gesteld over de bevoegdheidstoekenning in het voorliggende ontwerp van decreet. Momenteel neemt de Politierechtbank ook al kennis van procedures i.v.m. opgelegde boetes inzake verkeersovertredingen.

De coherentie van het contentieux is ook in andere adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State al een belangrijk argument geweest om de bevoegdheid van de gewesten op dit vlak te erkennen. (zie o.m. advies nr. 45.789/3 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’)

Wanneer de bijkomende bevoegdheid van de rechtbank aansluit bij haar bestaande bevoegdheden is al bij herhaling aanvaard dat sprake is van een marginale weerslag op de federale bevoegdheid. (Zie o.m. de arresten van het Arbitragehof nr. 19/2001 van 14 februari 2001 en nr. 85/2002 van 8 mei 2002)

Dat de voorwaarden dat de aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling vervuld is bij het toekennen van bevoegdheden aan rechtbanken, werd meermaals vastgesteld (zie o.m. adviezen van de Raad van State met nr. 35.979/1 van 30 oktober 2003 over een ‘voorontwerp van decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’ en nr. 36.359/1 van 15 januari 2004 over een ‘voorontwerp van decreet betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’.

Er kan dan ook worden gesteld dat aan alle voorwaarden om beroep te doen op de impliciete bevoegdheden is voldaan.”

Gelet hierop kan, wat de regeling van de bevoegdheid van de politierechtbank betreft, het beroep op de impliciete bevoegdheden worden aanvaard. Evenwel zal ook ten aanzien van de regeling van de procedure voor die rechtbank moeten kunnen worden aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

10.1. In het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet wordt bepaald dat het proces-verbaal van de snelheidsovertreding die met een administratieve geldboete wordt gesanctioneerd, binnen veertien dagen nadat de overtreding is vastgesteld aan de sanctionerende ambtenaar wordt bezorgd.

Volgens de memorie van toelichting zal “[d]e vaststelling van de overtreding (...), net zoals voor de strafrechtelijk gesanctioneerde verkeersovertredingen, gebeuren door de bevoegde personen, vermeld in art. 3 van de Wegcode en op dezelfde wijze en met dezelfde garanties, zoals dit gebeurt bij alle verkeersovertredingen”.

10.2. Luidens artikel 3 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, zijn de personen bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van wegverkeerswet en de ter uitvoering daarvan genomen reglementen, onder meer het personeel van het operationele kader van de federale en de lokale politie en het personeel van het administratieve en logistieke kader van de federale en lokale politie voor de vaststellingen die gesteund zijn op materiële bewijsmiddelen die door bemande of onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd.

10.3. In zoverre met de ontworpen regeling een taak wordt opgelegd aan de politie, moet de decreetgever een beroep kunnen doen op de impliciete bevoegdheden. In de memorie van toelichting wordt niet uiteengezet hoe aan de voorwaarden hiertoe is voldaan.

Vermits de ontworpen regeling enkel betrekking heeft op snelheidsovertredingen vastgesteld met automatisch werkende toestellen – vaststelling die overeenkomstig artikel 62, eerste lid, van de wegverkeerswet moet gebeuren door de overheidspersonen die door de Koning worden aangewezen om toezicht te houden op de naleving van deze wet –, kan worden aangenomen dat het noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest dat de processen-verbaal van de snelheidsovertredingen aan de sanctionerende ambtenaar worden bezorgd. Anders zal de betrokkene immers niet in staat zijn om te beslissen om een administratieve geldboete op te leggen.

In zoverre de politiediensten de taak hebben om, onder meer, de inbreuken op de reglementen betreffende de politie over het wegverkeer die bestraft worden met administratieve sancties op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen en daarvan kennis te geven aan de

bevoegde overheden,<sup>18</sup> zijnde in dit geval de sanctionerende ambtenaar, lijkt de weerslag op de bevoegdheden van de federale overheid marginaal.

Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt vermits wordt bepaald dat het proces-verbaal van de overtreding *binnen veertien dagen* nadat de overtreding is vastgesteld aan de sanctionerende ambtenaar moet worden bezorgd. Er zal moeten worden nagegaan of die termijn niet van die aard is dat ze de politiediensten op onevenredige wijze belast.

11. De administratieve sanctionering van snelheidsovertredingen waarin het ontworpen artikel 29*quater* van de wegverkeerswet (artikel 7 van het voorontwerp) voorziet is enkel van toepassing als er niet gelijktijdig een andere overtreding wordt vastgesteld.<sup>19</sup> Als de sanctionerende ambtenaar tijdens de procedure vaststelt dat die, of een andere, voorwaarde om een administratieve geldboete op te leggen, niet vervuld is, brengt hij de vaststeller van de overtreding daarvan op de hoogte zodat de strafrechtelijke procedure kan worden gevolgd. Met het oog hierop wordt een protocol opgesteld tussen de betrokken diensten en overheden.<sup>20</sup>

Volgens de gemachtigde wordt met “de betrokken diensten en overheden” bedoeld de “lokale overheid, de lokale politie, de Wegpolitie en de bevoegde procureur des Konings”.

Die bepaling houdt voor de politie en het openbaar ministerie geen verplichting, maar louter de mogelijkheid in om een dergelijk protocol te sluiten. Bovendien vloeit er ook niet uit voort dat het openbaar ministerie noodzakelijkerwijs die overtredingen zal moeten vervolgen, zodat de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de prerogatieven van het openbaar ministerie. Integendeel, de ontworpen regeling zorgt ervoor dat het openbaar ministerie ten aanzien van overtredingen die niet administratiefrechtelijk kunnen worden bestraft, alsnog een strafvordering zal kunnen instellen. Bijgevolg kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. Recht op eerbiediging van het privéleven

12.1. Zoals vermeld strekken de artikelen 7, 47 en 71 van het voorontwerp ertoe het verzamelen en de verwerking van persoonsgegevens te regelen. Een dergelijke regeling vormt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dat recht heeft immers een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.<sup>21</sup>

12.2. Artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet

---

<sup>18</sup> Artikel 15, eerste lid, 1°, en tweede lid, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’.

<sup>19</sup> Ontworpen artikel 29*quater*, § 2, 5°, van de wegverkeerswet.

<sup>20</sup> Ontworpen artikel 29*quater*, § 6, van de wegverkeerswet.

<sup>21</sup> GwH 4 april 2019, nr. 49/2019, B.43.1.

uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De decreetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de decreetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn. Bij de beoordeling van dat evenwicht houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening met het Europees verdrag nr. 108 ‘tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, opgemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981’,<sup>22</sup> dat onder meer vereist dat persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg worden verwerkt toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor ze worden opgeslagen.<sup>23</sup>

Artikel 5, lid 1, c), van de AVG vereist eveneens dat de persoonsgegevens “toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (‘minimale gegevensverwerking’)

12.3. In het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 9, tweede lid, van de wegverkeerswet (artikel 7 van het voorontwerp) worden de gegevens die de gemeente en de sanctionerende ambtenaar verzamelen en verwerken niet opgesomd, maar wordt in algemene bewoordingen bepaald dat ze zich moeten beperken tot “die persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om de overtreder te identificeren en [die] noodzakelijk zijn voor de controle en de sanctionering van de snelheidsovertreding”.

Die bepaling lijkt een parafrase van het in artikel 5, lid 1, c), van de AVG vermelde noodzakelijkheidsbeginsel. Het wordt evenwel aan de gemeente en aan de sanctionerende ambtenaar overgelaten te bepalen wat die noodzakelijke gegevens zijn.

Het Grondwettelijk Hof verzet zich niet tegen elke delegatie die het aan een andere instantie dan de decreetgever overlaat om te bepalen op welke persoonsgegevens een verwerking betrekking heeft, voor zover die machtiging enkel de tenuitvoerlegging betreft van maatregelen waarvan de essentiële elementen door de decreetgever zijn vastgesteld.<sup>24</sup>

In het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 9, van de wegverkeerswet wordt de verwerkingsverantwoordelijke bepaald, de doelstelling van de gegevensverwerking, evenals de bewaartermijn. Ofschoon in de ontworpen regeling niet wordt bepaald welke personen toegang hebben tot de betrokken persoonsgegevens, lijkt voort te vloeien uit artikel 44, § 3, van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’, waarnaar wordt verwezen in het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 7, van de wegverkeerswet, dat enkel de

---

<sup>22</sup> Zie EHRM 25 februari 1997, Z. t. Finland, § 95; EHRM (grote kamer) 4 december 2008, *S. en Marper* t. Verenigd Koninkrijk, § 103.

<sup>23</sup> Artikel 5, c), van het verdrag.

<sup>24</sup> GwH 4 april 2019, nr. 49/2019, B.47.2.

sanctionerende ambtenaar toegang heeft tot die gegevens. Bovendien kan die verwijzing zo worden begrepen dat de door de gemeente en de sanctionerende ambtenaar te verzamelen en te verwerken gegevens, in beginsel de in die bepaling vermelde gegevens betreffen,<sup>25</sup> want anders kunnen ze niet in het register van de gemeentelijke administratieve sancties worden opgenomen. Gelet op het voorgaande, kan de in het ontworpen artikel 29*quater*, § 9, tweede lid, van de wegverkeerswet vervatte delegatie in beginsel worden aanvaard.

De vraag rijst evenwel waarom ook de gemeente wordt vermeld, naast de sanctionerende ambtenaar. Uit de ontworpen regeling vloeit immers voort dat het proces-verbaal van de overtreding aan de sanctionerende ambtenaar wordt bezorgd die beslist om een administratieve geldboete op te leggen (ontworpen artikel 29*quater*, § 4, van de wegverkeerswet). De definitieve administratieve geldboetes worden opgenomen in het register van de gemeentelijke administratieve sancties (ontworpen artikel 29*quater*, § 7, van de wegverkeerswet), waartoe, zoals vermeld, enkel de sanctionerende ambtenaar toegang heeft. De hele procedure – behoudens een eventueel beroep bij de politierechtbank – is met andere woorden in handen van de sanctionerende ambtenaar. Bijgevolg lijkt het niet nodig om in het ontworpen artikel 29*quater*, § 9, tweede lid, van de wegverkeerswet ook de gemeente te vermelden.

Omwille van de rechtszekerheid moet bovendien in het ontworpen artikel 29*quater*, § 7, van de wegverkeerswet worden verduidelijkt in welke mate de in artikel 44 van de wet van 24 juni 2013 vervatte regeling van overeenkomstige toepassing is op de gegevens die overeenkomstig die ontworpen bepaling in het register van de gemeentelijke administratieve sancties worden opgenomen.<sup>26</sup>

12.4.1. Het ontworpen artikel 31, § 1, eerste lid, 7° tot 9°, van het decreet van 29 maart 2019 (artikel 47 van het voorontwerp) voorziet in een aantal bijkomende gegevens die de gegevensbank over de diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer kan bevatten. Het gaat om een aantal gegevens per uitgevoerde rit, per bestelde rit en per dienst. Voorts wordt bepaald dat de gegevens die de voormelde databank kan bevatten ook om statistische doeleinden worden verzameld en verwerkt.<sup>27</sup>

In de memorie van toelichting wordt omtrent deze bepaling het volgende gesteld:

“Met de voorliggende wijziging van artikel 31 wordt de basis van de gegevensdatabank uitgebreid met de informatie van de ritten die nodig is, enerzijds om de handhaving van het decreet mogelijk te maken en anderzijds voor statistische doeleinden, met inbegrip van de prijsopvolging in de sector.

---

<sup>25</sup> Voor zover ze relevant zijn. Vermits de ontworpen regeling, bijvoorbeeld, betrekking heeft op snelheidsovertredingen begaan door meerderjarige natuurlijke personen of rechtspersonen (ontworpen artikel 29*quater*, § 2, 4°, van de wegverkeerswet), zullen sowieso geen gegevens worden verzameld en verwerkt die betrekking hebben op een minderjarige.

<sup>26</sup> Zo zijn, zoals vermeld, niet alle in artikel 44, § 2, eerste lid, van de wet van 24 juni 2013 vermelde gegevens relevant voor de ontworpen regeling en is de bewaartermijn waarin het tweede lid van die bepaling voorziet niet bestaansbaar met het ontworpen artikel 29*quater*, § 9, derde lid, van de wegverkeerswet.

<sup>27</sup> Ontworpen artikel 31, § 2, 3°, van het decreet van 29 maart 2019. In het ontworpen punt 2 van die bepaling wordt de gegevensdeling waarin die bepaling voorziet uitgebreid tot de politie en het klachtenorgaan.

De opgesomde gegevens van punt 7° tot en met 9° geven de politie de mogelijkheid om te controleren of de rit besteld werd, de klanten niet worden benadeeld door het nemen van langere en minder efficiënte trajecten, de prijsopgave wordt gevolgd en zorgen er dus in hun totaliteit voor dat de klanten beter worden beschermd. De federale overheidsdiensten kunnen - beperkt - toegang krijgen tot de database bij controle van hun bevoegdheden zodanig dat een eerlijke dienstverlening en correcte tewerkstelling kan worden gegarandeerd. De Vlaamse overheid zal een betere algemene kijk hebben op de sector op anonieme wijze en zal aan prijsopvolging kunnen doen.”

In antwoord op het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie wordt daar nog het volgende aan toegevoegd:

“De start- en aankomst van een taxi wordt echter enkel verwerkt en bewaard om de handhaving te kunnen garanderen van artikel 21, §2, 6° en §3 van het decreet van 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer. Specifiek gaat het hier, zoals vermeld in de memorie van toelichting, om na te gaan of een rit al dan niet besteld is en of de klanten niet worden benadeeld door het nemen van langere en minder efficiënte traject.

(...)

Het is geenszins de bedoeling om de locatiegegevens en levensgewoonten van gebruikers van taxidiensten te verzamelen en te verwerken. Dit is dan ook de reden waarom er geen rechtsgrond in deze zin is ingevoegd.”

Er zal ten aanzien van elk van de in ontworpen artikel 31, § 1, 7° tot 9°, van het decreet van 29 maart 2019 vermelde gegevens moeten kunnen worden aangetoond dat de verwerking ervan noodzakelijk is voor de in het ontworpen artikel 31, § 2, van hetzelfde decreet vermelde doelstellingen.

12.4.2. In het ontworpen artikel 31, § 1, vierde lid, van het decreet van 29 maart 2019 (artikel 47 van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de gegevensbank over de diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer te “verfijnen met uitsluitend technische gegevens”.

Volgens de memorie van toelichting gaat het om “gegevens die niet kunnen worden gelinkt aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”.

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Gelet op de continue veranderingen op het vlak van (combi)mobiliteit is het noodzakelijk om gegevens toe te voegen aan de databank, opdat een steviger beleid kan worden gevoerd. Gezien dit afhankelijk is van hetgeen evolueert op het vlak van (combi)mobiliteit is het niet mogelijk om gedetailleerd een overzicht te geven van welke gegevens mogelijks in aanmerking zouden komen hiervoor.

Een voorbeeld van technische gegevens die in de toekomst mogelijks nuttig kunnen zijn, zijn de gemiddelde snelheden die de voertuigen voor individueel bezoldigd personenvervoer rijden. Met deze informatie kan bekeken worden of de doorstroming van het collectief personenvervoer voldoende is om mensen te stimuleren om over te schakelen naar collectief personenvervoer zoals een taxi. Op basis van deze data kan dan gericht gekeken worden of er ergens een noodzaak zou bestaan om bijvoorbeeld een

rijstrook voor te behouden voor voertuigen die ingezet worden voor collectief personenvervoer.”

De gegevens die de Vlaamse Regering op grond van deze machtiging aan de gegevensbank zou kunnen toevoegen, moeten worden verzameld en verwerkt voor een van de in het ontworpen artikel 31, § 2, van het decreet van 29 maart 2019 vermelde doelstellingen. Uit het woord “verfijnen” kan bovendien worden afgeleid dat het niet de bedoeling is om in totaal nieuwe gegevens te voorzien, maar veeleer om de in de in artikel 31, § 1, eerste lid, 1° tot 9°, van hetzelfde decreet vermelde gegevens nader uit te werken. Daarbij zal het in opmerking 12.2 vermelde noodzakelijkheidsbeginsel in acht moeten worden genomen.<sup>28</sup>

Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

12.5.1. In het ontworpen artikel 24 van het decreet van 26 april 2019 (artikel 71 van het voorontwerp) wordt voorzien in een mobiliteitsmonitoringsysteem dat ertoe strekt na te gaan of de operationele doelstellingen die opgenomen zijn in de mobiliteitsplannen, in het verkeersveiligheidsplan en de gewenste mobiliteitsontwikkeling in het Vlaamse Gewest op een efficiënte wijze worden bereikt. Om dat systeem uit te bouwen worden een aantal gegevens verzameld, waaronder “identificatiegegevens, met inbegrip van geslacht, samenstelling van het gezin en leeftijd”.<sup>29</sup>

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“Dit mobiliteitsmonitoringsysteem wordt uitgebreid met identificatiegegevens, met inbegrip van geslacht, samenstelling van het gezin en leeftijd. Het is noodzakelijk dat het mobiliteitsmonitoringsysteem ook gebruik kan maken van de persoonsgegevens bijgehouden door het Rijksregister. Een onderdeel van de mobiliteitstoestand in het Vlaamse Gewest is het verplaatsingsgedrag binnen het Vlaamse Gewest. Om dit te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om onder meer de leeftijd, het geslacht, de samenstelling van het gezin en de hoofdverblijfplaats van betrokkenen op te vragen. Deze gegevens zijn nodig om te kunnen garanderen dat het mobiliteitsmonitoringsysteem representatief is voor het Vlaamse Gewest.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Voor de onderbouwing van het mobiliteitsmonitoringsysteem worden onder meer onderzoeken op basis van steekproef georganiseerd. De steekproeven van die onderzoeken moeten representatief zijn op socio-demografisch vlak, onder andere op vlak van leeftijd, geslacht, verblijfplaats en grootte van het gezin. De representativiteit van de bruto steekproef en van de ondervraagde personen wordt gecontroleerd door de opdrachtnemer aan wie het onderzoek wordt uitbesteed.”

---

<sup>28</sup> Zo zou, ten aanzien van het door de gemachtigde gegeven voorbeeld, de vraag kunnen rijzen of het noodzakelijk is om de gemiddelde snelheden van de voertuigen voor individueel bezoldigd personenvervoer te verzamelen, wanneer die gegevens reeds zouden kunnen worden afgeleid uit de start- en aankomstplaats en de start- en aankomsttijd die per uitgevoerde rit moeten worden vermeld (ontworpen artikel 31, § 1, eerste lid, 7°, e) en f), van het decreet van 29 maart 2019).

<sup>29</sup> Ontworpen artikel 21, § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2019.

12.5.2. Luidens het ontworpen artikel 24, § 1, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019 worden de verzamelde gegevens “zo veel mogelijk gepseudonimiseerd”. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“Een aanzienlijk deel van de onderzoeken inzake mobiliteitsgedrag gebeurt op basis van interviews. Ook wanneer het gaat om steekproeven is het noodzakelijk om deze persoonlijk te benaderen voor het onderzoek, onder meer om na te gaan of de bruto steekproef effectief representatief is voor het onderzoek. Het is bijgevolg niet altijd nuttig voor het onderzoek om in de eerste plaats gepseudonimiseerde dan wel geanonimiseerde persoonsgegevens te ontvangen en te verwerken.

Enmaal het onderzoek is afgerond zullen de persoonsgegevens die niet meer noodzakelijk zijn, worden verwijderd dan wel geanonimiseerd. Als deze nog nuttig zijn worden de gegevens gepseudonimiseerd en slechts in allerondergeschikt geval niet-gepseudonimiseerd bewaard.

Als voorbeeld kan verwezen worden naar het onderzoekverplaatsingsgedrag. Bij het veldwerk van dit onderzoek wordt zoveel als mogelijk gewerkt met geanonimiseerde en gepseudonimiseerde gegevens. Echter omwille van de finaliteit van het onderzoek is het noodzakelijk om bepaalde onderzoekstechnieken (o.a. interviews) te gebruiken die niet toelaten om altijd met geanonimiseerde en gepseudonimiseerde gegevens te werken. In het licht hiervan en om het oneigenlijk gebruik van de verzamelde gegevens tegen te gaan, zijn al maatregelen genomen in het licht van mogelijk toekomstig onderzoek om gebruik te maken van een Third Trusted Party en andere maatregelen die worden voorgesteld door de VTC (conform haar advies, §49).”

12.5.3. Uit het ontworpen artikel 24, § 1, zevende lid, van het decreet van 26 april 2019 vloeit voort dat de in het mobiliteitsmonitoringsysteem verzamelde gegevens mede kunnen worden ontsloten door de lokale besturen en de vervoerregio's. Gevraagd waarom deze instanties toegang krijgen tot de in het mobiliteitsmonitoringsysteem verzamelde gegevens, veeleer dan tot de resultaten van een op basis van die gegevens gemaakte analyse, antwoordde de gemachtigde:

“In de meeste gevallen zal het ontsluiten van de resultaten van de analyses effectief voldoende zijn voor de doeleinden van de verscheidene actoren, vermeld in het ontworpen artikel 24, §1, zevende lid. Wanneer dit echter niet voldoende is, zal het departement Mobiliteit en Openbare Werken als verwerkingsverantwoordelijk in samenspraak met haar functionaris voor gegevensbescherming, bekijken of de ontsluiting van deze gegevens bestaanbaar is met de finaliteit van het mobiliteitsmonitoringsysteem en op welke wijze deze op een beveiligde manier kunnen worden ontsloten volledig in overeenstemming met de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.”

12.5.4. Uit de tekst van het voorontwerp kan niet duidelijk worden afgeleid hoe het mobiliteitsmonitoringsysteem door de Vlaamse Regering zal worden ontwikkeld. Met name wordt niet nader bepaald welke categorieën van personen, waarvan de in het ontworpen artikel 24, § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019 vermelde identificatiegegevens worden verzameld, in het systeem zullen worden opgenomen en welke instantie die gegevens verder zal analyseren.



Uit de memorie van toelichting en het door de gemachtigde gegeven antwoord blijkt weliswaar dat met het verzamelen van de identificatiegegevens wordt beoogd om vervolgens steekproefsgewijs onderzoek te kunnen voeren over de mobiliteitstoestand in (onderdelen van) het Vlaamse Gewest.

Dit neemt niet weg dat, vermits overeenkomstig het ontworpen artikel 24, § 1, zesde lid, van het decreet van 26 april 2019 het Departement Mobiliteit en Openbare Werken die identificatiegegevens bij de bevoegde instanties, zoals het Rijksregister, kan opvragen, en beoogd wordt een mobiliteitsmonitoringsysteem te ontwikkelen dat volgens de memorie van toelichting “representatief is voor het Vlaamse Gewest”, het mogelijk lijkt te worden om ten aanzien van iedere persoon die woonachtig is in dat gewest de in het ontworpen artikel 24, § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019 vermelde identificatiegegevens te verzamelen. Er lijkt zelfs niet vereist dat die persoon over een voertuig beschikt in de zin van het ontworpen artikel 24, § 1, derde lid, 2°, van het decreet van 26 april 2019.<sup>30</sup> Er valt evenwel moeilijk in te zien hoe een dergelijke algemene inzameling van persoonsgegevens, zonder onderscheid naargelang categorieën van personen, noodzakelijk kan worden geacht voor het volgens de ontworpen bepaling nagestreefde doel, namelijk “[nagaan] of de operationele doelstellingen die opgenomen zijn in de mobiliteitsplannen, in het verkeersveiligheidsplan en de gewenste mobiliteitsontwikkeling in het Vlaamse Gewest op een efficiënte wijze worden bereikt”. Het algemeen karakter van die gegevensinzameling is des te problematischer nu uit het antwoord van de gemachtigde in opmerking 12.5.2 voortvloeit dat de identificatiegegevens niet in alle gevallen op zijn minst worden gepseudonimiseerd.

Gelet op de doelstelling van het mobiliteitsmonitoringsysteem rijst ook de vraag waarom de ontsluiting door de lokale besturen en de vervoerregio's ook betrekking moet hebben op de identificatiegegevens. Uit het ontworpen artikel 24, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 vloeit voort dat de lokale besturen en de vervoersregio's bij de vaststelling of herziening van hun mobiliteitsplannen rekening moeten houden met *de resultaten* van de mobiliteitsmonitoring. Weliswaar vereist die toetsing dat de gemeente of de vervoerregio in kwestie moeten kunnen beschikken over resultaten die specifiek op hun grondgebied betrekking kunnen hebben. Dit betekent echter niet dat ze zelf toegang moeten kunnen hebben tot de gegevens in het mobiliteitsmonitoringsysteem, en met name de identificatiegegevens vermeld in het ontworpen artikel 24, § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019.

Indien het de bedoeling zou zijn dat de gegevens uit het mobiliteitsmonitoringsysteem door de gemeenten en de vervoerregio's ook voor andere doeleinden worden ontsloten dan de vaststelling of de herziening van de mobiliteitsplannen, is de ontworpen regeling in ieder geval niet aanvaardbaar, vermits dan die gegevens zouden worden afgewend van de in het ontworpen artikel 24, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 vermelde doelstelling waarvoor ze worden verzameld.

12.5.5. De ontworpen regeling moet grondig worden herbekeken in het licht van het voorgaande.

---

<sup>30</sup> Over dat begrip, zie ook opmerking 37.2.

## B. Het juridische statuut van de vervoerregioraad en van de regionale mobiliteitsplannen

13.1. In advies 64.577/3 van 10 december 2018 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, vragen gesteld bij de juridische waarde van de (regionale) mobiliteitsplannen.<sup>31</sup> De Raad wees erop dat weliswaar werd bepaald dat die plannen richtinggevend zijn, hetgeen erop leek te wijzen dat ze niet bindend zijn, maar dat er niet van kon worden afgeweken behalve in geval van onvoorziene ontwikkelingen in de mobiliteitsvraag en van dringende sociale, economische of budgettaire redenen, en dan nog enkel op gemotiveerde wijze<sup>32</sup>, en dat de provinciale en gemeentelijke beslissingen en reglementen “niet van die aard” zijn dat het regionaal mobiliteitsplan niet kan worden uitgevoerd.<sup>33</sup> De Raad was van oordeel dat het juridische statuut van het regionaal mobiliteitsplan op een zeer dubbelzinnige wijze werd geregeld en dat dit statuut grondig moest worden herbekeken en uitgeklaard.<sup>34</sup>

Nog volgens de Raad moest ook het statuut van de vervoerregioraad worden uitgeklaard. De Raad wees erop dat de vervoerregioraad niet louter kon worden omschreven als een overlegorgaan<sup>35</sup> en dat het gebrek aan rechtspersoonlijkheid tot moeilijkheden aanleiding zou kunnen geven in geval van een jurisdictioneel beroep tegen een van de beslissingen van de vervoerregioraad die juridisch bindend zijn.<sup>36</sup>

13.2. Met het voorontwerp wordt beoogd tegemoet te komen aan een aantal van die bemerkingen. Zo wordt artikel 10 van het decreet van 26 april 2019, naar luid waarvan provinciale en gemeentelijke beslissingen en reglementen niet van die aard zijn dat het regionaal mobiliteitsplan niet kan worden uitgevoerd of dat de effectiviteit van andere mobiliteitsinvesteringen wordt verminderd, opgeheven (artikel 53 van het voorontwerp) en wordt bepaald dat de regionale mobiliteitsplannen bindend zijn voor het Vlaamse Gewest, de diensten en agentschappen die eronder ressorteren, de provincies en gemeenten, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut.<sup>37</sup> De Vlaamse Mobiliteitsvisie, die het Mobiliteitsplan Vlaanderen vervangt,<sup>38</sup> is richtinggevend.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die bepalingen het volgende uiteengezet:

“Uit het eerdere advies van de Raad van State van nr. 64.577/3 van 10 december 2018 bleek dat de tekst van artikel 10 aanleiding zou kunnen geven tot verwarring omtrent de rechtsgevolgen van de mobiliteitsplannen, nu uit de tekst van deze

---

<sup>31</sup> Adv.RvS 64.577/3 van 10 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019, opmerking 5.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1805/1, 179.

<sup>32</sup> Zie artikel 13, §§ 1 en 2, van het decreet van 26 april 2019.

<sup>33</sup> Artikel 10 van het decreet van 26 april 2019.

<sup>34</sup> Adv.RvS 64.577/3 van 10 november 2018, opmerking 5.2.

<sup>35</sup> Zie nochtans artikel 7, § 2, van het decreet van 26 april 2019.

<sup>36</sup> Adv.RvS 64.577/3 van 10 november 2018, opmerking 5.3.

<sup>37</sup> Ontworpen artikel 13, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 (artikel 62 van het voorontwerp).

<sup>38</sup> Ontworpen artikel 10/2 van het decreet van 26 april 2019 (artikel 56 van het voorontwerp).

bepaling zou kunnen worden afgeleid dat er wel sprake zou kunnen zijn van een verordenend karakter van de mobiliteitsplannen .

De decreetgever heeft echter steeds de bedoeling gehad om de mobiliteitsplannen een niet-verordenend karakter te geven. Het richtinggevend (bindend) karakter heeft betrekking op de overheden en niet op de burger.

Aangezien het richtinggevend (bindend) karakter reeds afdoende blijkt uit artikel 13, wordt artikel 10 opgeheven.”

Wat de Vlaamse Mobiliteitsvisie betreft, wordt daar nog het volgende aan toegevoegd:

“De mobiliteitsvisie is richtinggevend voor het Vlaamse Gewest, de eronder ressorterende diensten en agentschappen, de provincies en gemeenten, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut. Dit betekent dat er van de mobiliteitsvisie kan worden afgeweken, maar dat dit omstandig moet worden gemotiveerd.”

Wat de regionale mobiliteitsplannen betreft, wordt het volgende gesteld:

“Verder wordt, om verwarring te voorkomen, duidelijker gesteld wat het juridische karakter is van de mobiliteitsplannen.

De regionale mobiliteitsplannen zijn bindend voor het Vlaamse Gewest, de eronder ressorterende diensten en agentschappen, de provincies en gemeenten, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut. Dit betekent dat er niet kan worden afgeweken van de regionale mobiliteitsplannen, tenzij er onvoorziene ontwikkelingen zijn in de mobiliteitsvraag of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen.”

13.3. Er kan moeilijk worden aangenomen dat de ontworpen regeling leidt tot een verduidelijking van het juridische statuut van de regionale mobiliteitsplannen. Terwijl thans zowel het Mobiliteitsplan Vlaanderen als de regionale mobiliteitsplannen richtinggevend zijn,<sup>39</sup> wordt in het ontworpen artikel 13, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 (artikel 62 van het voorontwerp) bepaald dat de regionale mobiliteitsplannen *bindend* zijn, en de Vlaamse Mobiliteitsvisie *richtinggevend*.<sup>40</sup> Ofschoon er in het voorontwerp derhalve twee verschillende begrippen worden gehanteerd, krijgen ze in de praktijk dezelfde draagwijdte, namelijk dat van de Vlaamse Mobiliteitsvisie en van de regionale mobiliteitsplannen enkel gemotiveerd kan worden afgeweken.<sup>41</sup> In die omstandigheden leidt het gebruik van twee verschillende begrippen voor eenzelfde juridische werkelijkheid veeleer tot verwarring dan tot verduidelijking.

---

<sup>39</sup> Artikel 13, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019.

<sup>40</sup> Ontworpen artikel 10/2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 (artikel 56 van het voorontwerp).

<sup>41</sup> Ontworpen artikelen 10/2, tweede lid, en 13, § 2, van het decreet van 26 april 2019. Het enige verschil tussen beide bepalingen lijkt erin te bestaan dat ten aanzien van de mobiliteitsplannen op limitatieve wijze de gevallen worden bepaald waarin van die plannen kan worden afgeweken, terwijl ten aanzien van de Vlaamse Mobiliteitsvisie die beperking niet bestaat.

13.4. Bovendien wordt ook het juridische statuut van de vervoerregioraad niet uitgeklaard. Zo wordt de raad nog steeds gekwalificeerd als een overlegorgaan,<sup>42</sup> en dit ofschoon aan die raad een bijkomende beslissingsbevoegdheid wordt gegeven (artikel 52 van het voorontwerp). Ook blijft door het gebrek aan rechtspersoonlijkheid het knelpunt van de rechtsbescherming bestaan wanneer de vervoerregioraad beslissingen neemt die juridisch bindend zijn.

Wat dat laatste punt betreft, verklaarde de gemachtigde:

“Op basis van de huidige tekst van het decreet Basisbereikbaarheid wordt het regionaal mobiliteitsplan goedgekeurd door de respectievelijke gemeenteraden en is het dus tegen die beslissingen dat er beroep zou moeten worden ingesteld.

Gelet op de knelpunten die u opwerpt, ook over artikel 62, zouden we ervoor opteren om in een goedkeuringsbeslissing van de Vlaamse Regering te voorzien wat impliceert dat het ontwerpdecreet in de derde goedkeuring wordt aangepast.”

Vermits de goedkeuring door de gemeenteraden sowieso enkel betrekking heeft op het regionaal mobiliteitsplan,<sup>43</sup> en niet op de andere beslissingen van de vervoerregioraad, worden hiermee de moeilijkheden die kunnen rijzen bij een jurisdictioneel beroep tegen die beslissingen niet verholpen. Bijgevolg kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde wijziging.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 2

14. Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘tot wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer’.

In dit verband moet in herinnering worden gebracht wat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 66.200/3 van 6 juni 2019 heeft opgemerkt over het gebrek aan bekendmaking van de technische normen waarnaar werd verwezen in het ontwerp dat tot het voormelde besluit van de Vlaamse Regering heeft geleid.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Artikel 7, § 1, van het decreet van 26 april 2019.

<sup>43</sup> Zie artikel 18, § 3, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019.

<sup>44</sup> Zie adv.RvS 66.200/3 van 6 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019, opmerking 7.1.

### Artikel 3

15.1. Naar luid van artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering aan schepen die zich op de binnenwateren bevinden of zullen bevinden de verplichting opleggen om gegevens betreffende onder meer “de passagiers” te melden.

De gemachtigde liet evenwel weten dat de woorden “de passagiers” zullen worden vervangen door de woorden “het aantal opvarenden”, zodat er in die bepaling geen sprake meer zou zijn van een verwerking van persoonsgegevens.

Hiermee kan worden ingestemd.

15.2. De meldingsplicht die de Vlaamse Regering kan opleggen geldt niet alleen ten aanzien van schepen die zich op de Vlaamse binnenwateren bevinden, maar ook voor schepen die zich op die wateren *zullen* bevinden. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“[De meldplicht] kan ook toepassing vinden op schepen die weldra de binnenwateren zullen bevaren, maar zich bijv. nog bevinden op zee of op de Westerschelde. Dit is noodzakelijk, aangezien de melding logischerwijze vooraf dient te gebeuren, d.i. voor de aanvang van de reis of, althans, voordat men het Vlaamse grondgebied binnenvaart. Hoe lang op voorhand de melding dient te gebeuren, is één van de door de Vlaamse Regering te bepalen modaliteiten.”

De gemachtigde verklaarde dienaangaande dat de meldplicht toepasselijk zou worden gemaakt op de schepen die het Scheldegebied bevaren door middel van regelgeving in uitvoering van het verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005.

### Artikel 5

16.1. In het ontworpen artikel 23, § 3, eerste lid, 4°, van de wegverkeerswet (artikel 5, 1°, van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden en de nadere regels te bepalen die gelden voor “de personen die kandidaat-personeelsleden en personeelsleden van de instellingen, vermeld in punt 1 ° en 2°, of die de personen, vermeld in punt 2°, begeleiden tijdens hun opleiding”.

Volgens de gemachtigde wordt met die bepaling, evenals met het ontworpen artikel 23, § 3, tweede lid, van de wegverkeerswet “voorzien in de mogelijkheid om regels in het kader van een erkenning van een stagemeeester te bepalen (met als doel om de kwaliteit van het professioneel rijonderricht te verhogen, wat aldus de rijvaardigheden van de kandidaat-bestuurders ten goede komt en dus ook de verkeersveiligheid)”.

16.2. Het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet (artikel 5, 2°, van het voorontwerp) voorziet in een verwerking van gegevens “[m]et het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken, vermeld in of ter uitvoering van deze wet en de

uitvoeringsbesluiten ervan, en van de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en van de reglementering over de vakbekwaamheid”.

Gevraagd wat wordt bedoeld met de woorden “de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en van de reglementering over de vakbekwaamheid” en dat nog niet volgt uit de woorden “ter uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan”, antwoordde de gemachtigde:

“De toevoeging is een verduidelijking van wat begrepen moet worden onder ‘ter uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan’.

Gezien dit blijikbaar tot verwarring aanleiding geeft, kan dit desgevallend worden weggelaten.”

Vermits die toevoeging niet nodig is en zelfs tot verwarring aanleiding kan geven, wordt ze inderdaad beter weggelaten.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 23, § 5, eerste lid, van de wegverkeerswet (artikel 5, 3°, van het voorontwerp).

16.3. Naar luid van het ontworpen artikel 23, § 5, vierde lid, van de wegverkeerswet (artikel 5, 3°, van het voorontwerp) geldt de afwijkingsmogelijkheid waarin het derde lid van die bepaling voorziet “op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de [AVG], niet worden toegepast”.

Artikel 23, lid 1, van de AVG voorziet in de mogelijkheid om de reikwijdte van de verplichtingen en rechten bepaald in, onder meer, de artikelen 12 tot 22 van diezelfde verordening te beperken op voorwaarde dat die beperking een *noodzakelijke* en evenredige maatregel is ter bescherming van de in de punten a) tot j) van dat lid vermelde doeleinden. Vermits met de beperkingen waarin wordt voorzien, wordt beoogd het goede verloop van de inspectie te verzekeren, kan worden aangenomen dat ze strekken tot het waarborgen van “andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid” (artikel 23, lid 1, e), van de AVG), en van “een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen” (artikel 23, lid 1, h), van de AVG).

Uit artikel 23, lid 1, van de AVG vloeit evenwel voort dat die beperkingen tevens een noodzakelijke maatregel moeten zijn.

Volgens de betrokken ontworpen bepalingen gelden die beperkingen evenwel “op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is *of kan zijn* dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de [AVG], niet worden

toegepast”. Een dergelijke soepele voorwaarde kan niet worden gerijmd met het noodzakelijkheidsvereiste dat blijkt uit de aangehaalde verordeningsbepaling.

De mogelijkheid om de verplichtingen en rechten vermeld in de artikelen 12 tot 22 van de AVG niet toe te passen, moet dan ook worden beperkt tot de gevallen waarin dat noodzakelijk is voor het goede verloop van het onderzoek.

16.4. Naar luid van het ontworpen artikel 23, § 5, elfde lid, van de wegverkeerswet worden “[n]adat het onderzoek [is] afgesloten”,<sup>45</sup> de rechten vermeld in de artikelen 13 tot 22 van de AVG opnieuw toegepast. Gevraagd of ervan moet worden uitgegaan dat de betrokkene in dat geval onverwijld op de hoogte wordt gebracht van de verdere gegevensverwerking overeenkomstig de AVG, antwoordde de gemachtigde:

“Er is bepaald dat na het afsluiten van het onderzoek de rechten hun toepassing herwinnen. Nadat het onderzoek afgesloten is, worden aldus de rechten, vermeld in artikel 13 tot en met 22 van de AVG, in voorkomend geval conform artikel 12 van de AVG, opnieuw toegepast. De verwerkingsverantwoordelijken zijn ingevolge artikel 13 en 14 van de AVG verplicht de betrokkenen op de hoogte te brengen over de verwerkingen van de gegevens door een degelijke privacyverklaring en door op bv. de formulieren (waarbij een betrokkene een subsidie, erkenning, vergunning, ... aanvraagt) duidelijk te vermelden dat de persoonsgegevens worden verwerkt voor het onderzoek van de aanvraag en nadien ook voor onderzoek en controle met daarbij de link naar de algemene privacyverklaring.”

16.5. In het ontworpen artikel 23, § 5, twaalfde lid, van de wegverkeerswet wordt bepaald dat als een dossier is verzonden naar het openbaar ministerie en kan leiden tot activiteiten onder leiding van het openbaar ministerie of een onderzoeksrechter, en er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek, de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming slechts mag antwoorden op een verzoek overeenkomstig de artikelen 12 tot 22 van de AVG nadat het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter heeft bevestigd dat het antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.

Op de vraag wat er gebeurt indien de reactie van het openbaar ministerie of van de onderzoeksrechter uitblijft, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De betrokkene doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie zou een mogelijkheid zijn maar heeft als nadeel dat de betrokkene hiermee duidelijk wordt gemaakt dat er een dossier over hem is bij het Openbaar Ministerie. Mede hierom en rekening houdend met het feit dat de Vlaamse decreetgever het Openbaar Ministerie geen verplichtingen kan opleggen, wordt voorzien dat in dergelijk geval, zolang er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, de functionaris voor gegevensbescherming op een verzoek niet kan antwoorden. Het risico dat het onderzoek in gevaar wordt gebracht, is immers te groot. Bovendien worden de rechten van de betrokkene niet uitgehold in de mate dat de betrokkene de mogelijkheid heeft om, na het verstrijken van de termijn van een maand, een antwoord te krijgen en zich overeenkomstig artikel 12, lid 4, AVG, te richten tot de

---

<sup>45</sup> Er moet worden aangenomen dat met “het onderzoek” de controle wordt bedoeld die de inspecteurs overeenkomstig het eerste lid van die bepaling voeren. Er moet dienaangaande worden vastgesteld dat in het ontworpen artikel 23, § 5, van de wegverkeerswet in sommige gevallen gewag wordt gemaakt van “controle”, in andere van “onderzoek” en in nog andere zowel van controle als van onderzoek, alsof het om twee onderscheiden aangelegenheden gaat. Dit moet worden verduidelijkt.

bevoegde toezichhoudende autoriteit om het te onderzoeken. De AVG voorziet overigens in de mogelijkheid dat de toezichhoudende autoriteit de betreffende inspectiedienst gelast de verzoeken van de betrokkene tot uitoefening van zijn rechten uit hoofde van de verordening in te willigen (zie artikel 58, lid 2, c), AVG). Dit werd dan ook vastgelegd in artikel 10/5 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. In die mate worden de rechten van de betrokkene voldoende gewaarborgd, alsook wordt er rekening gehouden met de specifieke belangen waarom er van bepaalde rechten wordt afgeweken. Bovendien is er het risico dat als de inspectiedienst toch een antwoord zou geven zonder het standpunt van het OM of de onderzoekrechter te kennen, het geheim van het onderzoek kan worden geschonden. Dus heeft de betrokken functionaris voor gegevensbescherming in beginsel geen andere keuze dan niet te antwoorden en desgevallend, in geval van klacht van de betrokkene, de reden hiertoe mee te delen aan de bevoegde toezichhoudende autoriteit.”

In artikel 12, lid 4, van de AVG wordt bepaald dat wanneer de verwerkingsverantwoordelijke geen gevolg geeft aan een verzoek krachtens de artikelen 15 tot 22 van die verordening, hij de betrokkene onverwijld en uiterlijk binnen een maand na ontvangst van het verzoek mededeelt waarom het verzoek zonder gevolg is gebleven, en hem informeert over de mogelijkheid om klacht in te dienen bij een toezichhoudende autoriteit en om een beroep bij de rechter in te stellen. Het gaat niet om een loutere mogelijkheid, maar om een recht in hoofde van de betrokkene om onverwijld en uiterlijk binnen een maand te worden geïnformeerd over de redenen waarom het verzoek zonder gevolg is gebleven, waarbij hij dient te worden geïnformeerd over de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de toezichhoudende autoriteit en om een beroep bij de rechter in te stellen.

Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet in de adviezen 62.834/3<sup>46</sup> en 65.697/3<sup>47</sup>, lijkt minstens vereist dat de inspectiedienst die geen antwoord heeft ontvangen van het openbaar ministerie of van de onderzoeksrechter, de betrokkene hiervan op de hoogte brengt. Bovendien zouden tussen de betrokken inspectiedienst enerzijds en de gerechtelijke overheid anderzijds afspraken moeten worden gemaakt die voorkomen dat de toepassing van het ontworpen twaalfde lid leidt tot een beperking van rechten die verder gaat dan strikt noodzakelijk is.

16.6. Naar luid van het ontworpen artikel 23, § 5, eerste lid, van de wegverkeerswet kunnen de inspecteurs “de instellingen en de personen, vermeld in paragraaf 3” controleren. Gevraagd wat die bevoegdheid inhoudt ten aanzien van de in het ontworpen artikel 23, § 3, eerste lid, 5°, van dezelfde wet vermelde commissie die oordeelt over een beroep dat wordt ingediend

---

<sup>46</sup> Adv.RvS 62.834/3 van 19 februari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 8 juni 2018 ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, opmerking 9.3.7, *Parl.St.* VI. Parl. 2017-18, nr. 1556/1, 192-193.

<sup>47</sup> Adv.RvS 65.697/3 van 17 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019 ‘tot uitvoering van artikel 190 van het decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, opmerking 14,



naar aanleiding van het niet-slagen voor een examen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Overeenkomstig het ontworpen artikel 23, §3, eerste lid, 5°, kan de Vlaamse regering voorwaarden en nadere regels bepalen die gelden voor de commissie die oordeelt over een beroep dat wordt ingediend naar aanleiding van het niet-slagen voor een examen.

Het ontworpen artikel 23, §5, eerste lid, voorziet dat de inspecteurs toezien op de naleving en correcte toepassing van deze regels en voorwaarden. Dit betreft dus geen controle op de inhoud van de beslissingen maar wel een controle of de beroepscommissie bijvoorbeeld de regels inzake de samenstelling, inzake de te volgen procedure, ... naleeft en of de beslissing dus rechtsgeldig tot stand is gekomen.

Tegen de beslissing van de beroepscommissie staat overeenkomstig de huidige procedureregels geen juridictioneel beroep open bij de politierechtbank. Het betreft een administratieve rechtshandeling waartegen beroep kan worden aangetekend bij de Raad van State.”

### Artikel 6

17.1. In het ontworpen artikel 27/1, eerste en tweede lid, van de wegverkeerswet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om eenmalige of periodieke retributies te heffen voor een aantal diensten, zoals het behandelen van een aanvraag tot erkenning of tot verlenging van de erkenning van de instellingen die instaan voor het afnemen van examens om een rijbewijs of een bewijs van vakbekwaamheid te behalen alsook de erkenning van hun lokalen, terreinen en personeel.

Artikel 27 van de wegverkeerswet bevat evenwel een aantal gelijkaardige machtigingen, waaronder de machtiging om ten laste van de aanvrager een retributie te bepalen voor “het behandelen van een aanvraag tot erkenning van de rijsscholen en hun personeel, evenals van de lokalen en de oefenterreinen van de rijsscholen”.<sup>48</sup>

De gemachtigde erkende dat beide bepalingen deels overlappen, al voegde hij eraan toe dat “niet zal worden voorzien in dubbele retributies”.

Dit neemt niet weg dat het aangewezen is om de in het ontworpen artikel 27/1, eerste en tweede lid,<sup>49</sup> van de wegverkeerswet vervatte machtigingen te integreren in artikel 27 van diezelfde wet, zodanig dat elke overlap tussen beide bepalingen wordt vermeden.

17.2. De Vlaamse Regering wordt onder meer gemachtigd om een retributie te bepalen voor een onderzoek in een centrum voor rijgeschiktheid. Volgens de gemachtigde wordt hiermee verwezen naar Vias Institute:

“Bij ministerieel besluit van 27 maart 1998 ter uitvoering van artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs werd het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid V.Z.W., Afdeling CARA – ondertussen de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid met sociaal oogmerk Vias Institute –

---

<sup>48</sup> Artikel 27, tweede lid, 1°, van de wegverkeerswet.

<sup>49</sup> Wat de in het tweede lid vervatte machtiging betreft, zie evenwel opmerking 17.3.

aangeduid als centrum dat in dat geval belast is met het bepalen van de rijgeschiktheid van de bestuurders alsook de eventuele aanpassingen die aan het voertuig moeten aangebracht worden en, in voorkomend geval, de voorwaarden of de beperkingen aan het gebruik van het rijbewijs.

Er werd gekozen om in het ontworpen artikel 27/1, eerste lid, 10° te werken met de generieke bewoordingen van artikel 45 van het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs en dus in het algemeen te verwijzen naar het centrum voor rijgeschiktheid waarnaar kandidaten of bestuurders overeenkomstig artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs worden doorverwezen wanneer een geneesheer een vermindering van de functionele vaardigheden vaststelt ten gevolge van een aantasting van het musculo-skelettaal systeem, van een aandoening van het centraal of het perifeer zenuwstelsel of van elke andere aandoening waardoor een beperking ontstaat van de motorische controle, de waarnemingen of het gedrag en beoordelingsvermogen.”

17.3. In het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, van de wegverkeerswet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “periodieke retributies [te] bepalen voor de uitoefening van het toezicht op de erkenning van de instellingen en de personen vermeld in artikel 23, §3, eerste lid, 1° tot en met 4°”.

Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.<sup>50</sup> Bij ontstentenis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Het toezicht op de erkende instellingen en personen om na te gaan of ze nog steeds aan de voorwaarden van hun erkenning voldoen kan bezwaarlijk worden beschouwd als een dienst die wordt verleend aan de heffingsplichtige, individueel beschouwd.<sup>51</sup> Gevraagd hoe dan kan worden verantwoord dat in de voormelde geval retributies verschuldigd zouden zijn, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Vermits de activiteiten die door de administratie worden [verricht], zich niet alleen situeren op het ogenblik van de aanvraag om erkenning, voorziet het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, ook in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om periodieke retributies te bepalen voor de uitoefening van het toezicht op de erkenning van de instellingen en personen, vermeld in artikel 23, §3, eerste lid, 1° tot en met 4°.

Om te verzekeren dat de voorwaarden waaraan de instellingen en de personen, vermeld in het ontworpen artikel 23, §3, eerste lid, 1° tot en met 4° moeten voldoen vervuld blijven, en dus erkend blijven, is een toezicht vereist. Voor dit toezicht is een periodieke retributie gerechtvaardigd.

---

<sup>50</sup> Zie bijvoorbeeld GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

<sup>51</sup> Anders is het evenwel voor de retributie die kan worden gevraagd voor het behandelen van een aanvraag tot verlenging van een erkenning (zie het ontworpen artikel 27/1, eerste lid, 1° tot 4°, van de wegverkeerswet), vermits er dan wel degelijk gewag kan worden gemaakt van een aan de aanvrager verleende dienst, ook al wordt bij die gelegenheid eveneens nagegaan of nog steeds aan de erkenningsvoorwaarden is voldaan.

Zolang een instelling, hun personeel of een persoon blijft voldoen aan de voorwaarden, kunnen de erkenningen behouden blijven. Regelmatig toezicht is dan ook noodzakelijk om uit te maken of de erkenning niet [moet] ingetrokken of geschorst worden.

Uit het voorgaande blijkt dus dat de prestatie die hier wordt geleverd, meer bepaald het toezicht, wel degelijk een dienst is die aan de heffingsplichtige ter beschikking wordt gesteld en waar een retributie kan voor bepaald worden. Uit het toezicht kan blijken dat het gerechtvaardigd is dat een erkenning behouden blijft of kan blijken dat bijstellingen vereist zijn.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Toezicht en inspecties die los van een of andere aanvraag van de heffingsplichtige worden verricht, zoals toezicht om uit te maken of de erkenning van een rijkschool of van hun personeelsleden moet worden geschorst of ingetrokken, kunnen in beginsel niet worden beschouwd als een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Aangezien ze veeleer strekken tot de financiering van een overheidsinstantie, moeten de vergoedingen in kwestie worden beschouwd als een belasting, waarvan de essentiële elementen, zoals onder meer de heffingsgrondslag, bij decreet moeten worden geregeld.<sup>52</sup>

Het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, van de wegverkeerswet moet worden heroverwogen in het licht van het voorgaande. Alleszins zal bij de uitvoering van de ontworpen bepaling erop moeten worden toegezien dat de concrete bijdragen die worden ingevoegd, effectief het karakter vertonen van retributies.

Hetzelfde geldt voor artikel 43 van het voorontwerp, in zoverre in het ontworpen artikel 4/1, vierde lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ in een retributie wordt voorzien “om het toezicht op de erkenningsvoorwaarden uit te oefenen”.

### Artikel 7

18.1. Uit het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 2, 3°, van de wegverkeerswet vloeit voort dat de gemeenteraden alleen administratieve geldboetes voor beperkte snelheidsovertredingen kunnen bepalen wanneer het gaat om snelheidsovertredingen vastgesteld met automatisch werkende toestellen als vermeld in artikel 62 van diezelfde wet. Volgens de gemachtigde wordt met die bepaling niet beoogd

“om af te wijken van art.62, 2° lid van de Wegverkeerswet, integendeel.

Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, wordt wat de vaststelling van de inbreuken betreft, net verwezen naar art. 62 van de Wegverkeerswet opdat alle voorwaarden die gelden voor de in dit artikel vermelde toestellen wanneer zij strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuken registreren op dezelfde wijze van toepassing zouden zijn bij de vaststelling van administratief betoegelde inbreuken.

---

<sup>52</sup> GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3.

Het gaat hier niet alleen over de voorwaarden bepaald in het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 betreffende de goedkeuring, de ijking en de installatie van de meettoestellen gebruikt om toezicht te houden op de naleving van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en haar uitvoeringsbesluiten. Maar ook de bepalingen inzake de bijzondere bewijswaarde van de vaststellingen gesteund op materiële bewijsmiddelen die door de in art. 62 vermelde toestellen worden opgeleverd, gelden op dezelfde wijze.

Ook wanneer de overtredingen worden beteugeld met een administratieve geldboete, blijft het immers gaan om ‘overtredingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten’.

De vaststelling van de overtreding zal trouwens ook, net zoals voor de strafrechtelijk gesanctioneerde verkeersovertredingen, gebeuren door de bevoegde personen, vermeld in art. 3 van de Wegcode en dit op dezelfde wijze en met dezelfde garanties, zoals bij de strafrechtelijk beteugelde verkeersovertredingen. Zoals de memorie van toelichting ook vermeldt, zal het proces-verbaal dat n.a.v. de overtreding wordt opgesteld dezelfde bewijswaarde hebben als bij andere verkeersovertredingen. Op die manier is ook gegarandeerd dat de verbalisant bevoegd is om alle overtredingen die hij vaststelt in het proces-verbaal op te nemen.

Anders is het wat art. 62, 8° lid van de Wegverkeerswet betreft.

Het ontwerp bevat voor de administratief beteugelde overtredingen een eigen procedure met eigen termijnen die zijn gebaseerd op de termijnen die zijn bepaald voor de in de GAS-Wet opgenomen verkeersovertredingen. Hier wordt m.a.w. wel uitdrukkelijk afgeweken van art. 62,8e lid van de Wegverkeerswet.”

In de tekst van het voorontwerp zou duidelijker tot uiting moeten komen dat de geviseerde snelheidsovertredingen niet alleen moeten worden vastgesteld met de in artikel 62 van de wegverkeerswet vermelde toestellen, maar ook overeenkomstig de in die bepaling vermelde procedure. Er zal evenwel moeten worden nagegaan of het niet nodig is om de tekst van artikel 62 van de wegverkeerswet bij te schaven zodat deze beter is afgestemd op de thans ontworpen regeling. Naast het achtste lid van die bepaling, waarvan de gemachtigde zelf opmerkt dat de ontworpen regeling ervan afwijkt, lijkt ook het zesde lid van artikel 62 van de wegverkeerswet te moeten worden aangepast vermits de automatisch werkende toestellen en de inlichtingen die ze verstrekken niet langer uitsluitend worden gebruikt voor gerechtelijke doeleinden.

18.2. Naar luid van het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 3, eerste lid, van de wegverkeerswet zijn de bedragen van de administratieve geldboetes die de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen bepaalt, gelijk aan de bedragen die de Vlaamse Regering bepaalt ter uitvoering van artikel 29, § 3, van dezelfde wet.

Volgens de memorie van toelichting “betreft [het] hier de bedragen die zich bevinden in het koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van overtredingen inzake het wegverkeer, zoals laatst gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van overtredingen inzake het wegverkeer, wat betreft de verhoging van de sommen.”

In artikel 29, § 3, eerste lid, van de wegverkeerswet wordt weliswaar het bedrag van de geldboetes bepaald waarmee het overschrijden van de toegelaten maximumsnelheid bepaald in de reglementen uitgevaardigd op grond van deze wet wordt gestraft. Die bepaling bevat evenwel geen machtiging aan de Koning of de Vlaamse Regering. Ze biedt dan ook geen rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 19 april 2014 waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen. Dat koninklijk besluit vindt daarentegen rechtsgrond in artikel 65, tweede lid, van de wegverkeerswet, naar luid waarvan het bedrag van de geldsom door de betaling waarvan de strafvordering vervalt, alsook de nadere regels inzake heffing door de Koning (thans: de Vlaamse Regering) worden bepaald.

De gemachtigde was het er dan ook mee eens dat in het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 3, eerste lid, van de wegverkeerswet moet worden verwezen naar artikel 65, § 1, tweede lid, van diezelfde wet, in plaats van naar artikel 29, § 3, ervan.

18.3. In het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 4, vierde lid, van de wegverkeerswet wordt bepaald dat, als de sanctionerende ambtenaar de verweermiddelen niet gegrond verklaart, hij de overtreders daarvan op de hoogte brengt binnen dertig dagen.

Erop gewezen dat in die bepaling de hypothese van het onontvankelijk verklaren van het verweer over het hoofd werd gezien, stelde de gemachtigde voor om ze als volgt te herformuleren:

“Als de sanctionerend ambtenaar de verweermiddelen onontvankelijk of niet gegrond verklaart, brengt hij de overtreders daarvan op de hoogte binnen dertig dagen op een met redenen omklede wijze met de vermelding van de administratieve geldboete die moet worden betaald.”

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna (opmerking 18.4) wordt opgemerkt. Bovendien moet ook in het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 4, zesde lid, van de wegverkeerswet van de mogelijkheid van een onontvankelijkheidsbeslissing gewag worden gemaakt.

18.4. Nog in het ontworpen artikel 29<sup>quater</sup>, § 4, vierde lid, van de wegverkeerswet wordt bepaald dat de beslissing met de vermelding van de administratieve geldboete met redenen omkleed moet zijn.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Vermits de gemachtigde liet weten dat niet werd beoogd te voorzien in een verdergaande motiveringsplicht dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, moeten de woorden “op een met redenen omklede wijze” worden weggelaten.

18.5.1. Uit het ontworpen artikel 29*quater*, § 4, van de wegverkeerswet vloeit voort dat de sanctionerende ambtenaar die het proces-verbaal van de overtreding ontvangt, desgevallend na de verweermiddelen van de overtreder niet gegrond te hebben verklaard, een beslissing neemt om een administratieve geldboete op te leggen. De ontworpen regeling voorziet niet in de mogelijkheid om uitstel te verlenen. Ook de politierechtbank waarbij een beroep is aangetekend tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, beschikt niet over die mogelijkheid.

18.5.2. Het Grondwettelijk Hof heeft recentelijk geoordeeld dat de regeling van de gemeentelijke administratieve sancties voor, enerzijds, inbreuken op de bepalingen inzake het stilstaan en parkeren en, anderzijds, inbreuken op de bepalingen inzake de verkeersborden C3 en F103, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen,<sup>53</sup> niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de sanctionerende ambtenaar of, in beroep, de politierechtbank niet de mogelijkheid heeft de geldboete gepaard te laten gaan met uitstel. Het Hof overweegt met name:

“Wanneer, zoals te dezen, de dader voor eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel voor de strafrechter moet verschijnen, ofwel een administratieve geldboete opgelegd krijgt waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtbank, heeft het Hof reeds geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de sanctie : wanneer, voor dezelfde feiten, de strafrechter een geldboete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien er verzachtende omstandigheden zijn (artikel 85 van Strafwetboek) of uitstel kan toekennen (wet van 29 juni 1964), moet de rechtbank waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, aanhangig is gemaakt, in beginsel beschikken over dezelfde mogelijkheden om de straf te individualiseren.”<sup>54</sup>

18.5.3. Zoals uit de aangehaalde passage blijkt, lijkt een wezenlijk onderdeel van die rechtspraak te zijn dat *hetzelfde feit* op alternatieve wijze strafrechtelijk of administratiefrechtelijk kan worden bestraft.<sup>55</sup>

Uit het ontworpen artikel 29*quater*, § 1, van de wegverkeerswet vloeit evenwel voort dat, wanneer een gemeenteraad beslist om in zijn reglementen of verordeningen administratieve geldboetes te bepalen voor beperkte snelheidsovertredingen, die overtredingen niet langer strafrechtelijk worden bestraft. Omgekeerd kan de ontworpen regeling niet worden toegepast wanneer samen met de snelheidsovertreding een andere overtreding wordt vastgesteld.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Artikelen 3, 3°, en 31 van de wet van 24 juni 2013.

<sup>54</sup> GwH 23 april 2020, nr. 56/2020,

<sup>55</sup> Ook in de arresten nrs. 157/2008, 13/2013, 55/2014, 112/2014 en 138/2018, waarnaar het Hof in onderdeel B.4.2 van arrest nr. 56/2020 verwijst, ging het om feiten die zowel strafrechtelijk als administratiefrechtelijk konden worden vervolgd: GwH 6 november 2008, nr. 157/2008, B.4.1; GwH 21 februari 2013, nr. 13/2013, B.4.1; GwH 27 maart 2014, nr. 55/2014, B.5.1; GwH 17 juli 2014, nr. 112/2014, B.6.1; GwH 11 oktober 2018, nr. 138/2018, B.2 en B.4.

<sup>56</sup> Ontworpen artikel 29*quater*, § 2, 5°, van de wegverkeerswet.

Bijgevolg kan op het grondgebied van eenzelfde gemeente, een dader voor eenzelfde feit niet alternatief worden gestraft door de strafrechter of door de sanctionerende ambtenaar. Er kan dan ook worden aangenomen dat de voormelde rechtspraak niet van toepassing is op de ontworpen regeling, zodat het niet noodzakelijk is om in de mogelijkheid van een uitstel te voorzien.

### Artikel 9

19.1. Naar luid van het ontworpen artikel 3/1, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 24 november 1975<sup>57</sup> is het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 van toepassing op de handhaving in de zone van de Scheldekaaien in de stad Antwerpen van de voorschriften over de scheepvaart in de Beneden-Zeeschelde.

Volgens de gemachtigde worden hiermee de artikelen 30, §§ 2 tot 4, 31, §§ 3 en 4, 41, § 7, en 43 van het koninklijk besluit van 23 september 1992 ‘houdende scheepvaartreglement voor de Beneden-Zeeschelde’ bedoeld.

Omwille van de verstaanbaarheid van de ontworpen regeling, zou in het ontworpen artikel 3/1, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 24 november 1975 specifiek naar die bepalingen kunnen worden verwezen.

19.2. Uit het ontworpen artikel 3/1, § 2, 1°, van de wet van 24 november 1975 vloeit voort dat voor de toepassing van paragraaf 1 van die bepaling afgeweken wordt van hetgeen wordt bepaald in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019.

Die afwijkingen zijn ertoe beperkt om ten aanzien van de toezichthouder bedoeld in artikel 2, 15°, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019, de bestuurlijke opsporingsagent bedoeld in artikel 2, 2°, van hetzelfde decreet, de vervolgingsinstantie bedoeld in artikel 2, 17°, van hetzelfde decreet en de beboetingsinstantie bedoeld in artikel 2, 1°, van hetzelfde decreet,<sup>58</sup> te preciseren dat het om personeelsleden van de stad Antwerpen gaat die worden benoemd door het college van burgemeester en schepenen. Het lijkt niet de bedoeling om voor het overige af te wijken van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019, en met name niet van de personele scheiding tussen de verschillende functies waarin dat decreet voorziet. De gemachtigde bevestigde dat en verklaarde:

“Met betrekking tot de Scheldekaaien, zone Stad is altijd gesteld dat de stad Antwerpen een volle bestuurlijke politionele bevoegdheid moet kunnen uitoefenen in deze zone, en dus zowel de bevoegdheden m.b.t. toezichthouden, bestuurlijk opsporen en vervolgen én beboeten moet hebben. Het is noodzakelijk dat deze verschillende bevoegdheden toekomen aan verschillende personen, naar garanties t.a.v. de rechtsonderhorige toe met het oog op het voorkomen van belangenvermenging. De

---

<sup>57</sup> Wet van 24 november 1975 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972’.

<sup>58</sup> In de tekst van het voorontwerp wordt verkeerdelijk verwezen naar “artikel 2, 1°, 2°, 15° en 17°,” van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019.

noodzaak tot het creëren van verschillende entiteiten met verschillende functies / opdrachten blijkt uit de omschrijving van deze opdrachten en bevoegdheden in het kaderdecreet bestuurlijke handhaving. Hieruit blijkt voor ons dat in de concrete invulling van deze entiteiten dit niet dezelfde personen mogen zijn, omdat hun functieomschrijvingen niet onderling combineerbaar zijn. Dit zou mogelijke conflicten in de hand kunnen werken in strijd met de elementaire beginselen van (rechts)zekerheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.”

### Artikel 11

20. In het ontworpen artikel 3/3, § 2, van de wet van 24 november 1975 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke detectiemiddelen mogen worden aangewend en de wijze waarop ze mogen worden gebruikt om inbreuken op de ontworpen regeling vast te stellen.

Gevraagd welke detectiemiddelen worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Dit wordt bepaald in het aan te passen Politierglement op de Beneden-Zeeschelde dat zo spoedig mogelijk wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering:

‘Art. 17quater. §1. De met de politie te water belaste overheid van de federale overheid, de beheerder, de havenkapiteinsdienst en de stad Antwerpen, ieder in hun respectievelijke bevoegdheden, maken gebruik van camera’s, marifoon-, radar- en andere detectiesystemen in het kader van de uitoefening van zijn door dit reglement toegekende bevoegdheden.

Ze ontvangen, registreren, verwerken en beheren deze gegevens.

§2. De kennisgeving, zoals voorgeschreven door de artikelen 13 en 14 van de Verordening 2016/679, voor eenieder die persoonsgegevens doorgeeft of van wie voormelde instanties persoonsgegevens verwerken die niet rechtstreeks van de betrokkene verkregen zijn in het kader van de detectiesystemen of de systemen die gebruikt worden voor de scheepvaartbegeleiding, is raadpleegbaar bij de in §1. vermelde instanties.’.(= werktekst)”

Uit het antwoord van de gemachtigde vloeit voort dat het gebruik van detectiemiddelen om inbreuken op de ontworpen regeling vast te stellen aanleiding kan geven tot een verwerking van persoonsgegevens. Gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel, moet in de ontworpen regeling zelf worden bepaald in welke mate en onder welke voorwaarden deze verwerking van persoonsgegevens zal geschieden. Met name moet worden geregeld welke gegevens worden verwerkt, wie er toegang toe heeft en gedurende welke termijn ze worden bewaard.

### Artikel 12

21. Naar luid van het ontworpen artikel 43, achtste lid, van het decreet van 18 december 1992 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993’ kan de Vlaamse Regering vanaf 1 januari 2025 de laadinfrastructuur voor elektronische voertuigen vrijstellen van de vaste en variabele retributie waarin artikel 40 van hetzelfde decreet voorziet voor het



verkrijgen van een vergunning voor het privaat gebruik van het domein van de wegen en hun aanhorigheden.

De memorie van toelichting suggereert daarentegen de tegenovergestelde werkwijze, namelijk dat de Vlaamse Regering na 1 januari 2025 kan beslissen “om opnieuw vaste en of variabele retributie te innen”. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat de tekst van het voorontwerp in lijn is met de bedoeling van de stellers ervan.

### Artikel 13

22. Luidens artikel 17, §§1 en 2, van het decreet van 19 april 1995 ‘betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods, bootman en diepzeeloads’ zijn de gezagvoerders verplicht de loodsgelden en de in artikel 15 van dat decreet bepaalde vergoedingen en kosten binnen een maand en in elk geval voor het eerstvolgende vertrek van het vaartuig naar zee of naar het buitenland, te betalen bij de door de Vlaamse Regering aangewezen ontvangers, tenzij een door de bevoegde ontvanger voldoende geachte zekerheid is gesteld. De gezagvoerders van naar zee of naar het buitenland vertrekkende vaartuigen moeten in elk geval bij de bevoegde ontvanger een voldoende zekerheid stellen om de bedragen te dekken die na het vertrek van het vaartuig verschuldigd blijven.

In het ontworpen artikel 17, § 2*bis*, van het decreet van 19 april 1995 wordt bepaald wat als een voldoende geachte zekerheid wordt aanvaard. Dat is met name het geval voor “een waarborg die een kredietinstelling of een verzekeringsinstelling in de Europese Unie toestaat voor de geraamde omzet per maand van het loodsgeld, de *bunker adjustment factor* (BAF) en de VBS-vergoeding”.<sup>59</sup>

Met de precisering dat de waarborg afkomstig moet zijn van een kredietinstelling of een verzekeringsinstelling *in de Europese Unie* wordt een beperking van het vrije verkeer van diensten ingevoerd voor andere banken of verzekeringsinstellingen om hun diensten aan te bieden en voor de rederijen om op die andere buitenlandse banken en verzekeringsinstellingen een beroep te doen.

Het vrije verkeer van diensten wordt evenwel ook ten aanzien van andere staten dan de lidstaten van de Europese Unie gewaarborgd, hetzij in zijn algemeenheid,<sup>60</sup> hetzij voor de specifieke diensten.<sup>61</sup> Om ook met dat geval rekening te houden moet in het ontworpen artikel 17, § 2*bis*, 3°, van het decreet van 19 april 1995 worden verwezen naar een “EER-lidstaat, of een andere land waartoe het vrije verkeer inzake bankwaarborgen is uitgebreid”.

---

<sup>59</sup> Ontworpen artikel 17, § 2*bis*, 3°, van het decreet van 19 april 1995.

<sup>60</sup> Voor de lidstaten van de Europese Economische Ruimte.

<sup>61</sup> Voor andere staten waarmee verdragen werden gesloten waarbij voor de betrokken diensten de vrijheid van dienstverrichting toepasselijk werd gemaakt.

## Artikel 16

23.1. Het ontworpen artikel 7 van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’ voorziet in de consultatie van enerzijds de havengebruikers (eerste lid) en anderzijds de havengebruikers, de dienstverleners en andere belanghebbenden (tweede lid).

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande onder meer het volgende uiteengezet:

“De praktijk leert dat havenbedrijven hun raad van overleg *de facto* hebben vervangen door andere vormen van overleg, consultatie die veel efficiënter blijken te zijn. Ondertussen is ook artikel 15 van de Europese havenverordening in voege getreden dat duidelijk bepaalt in welke gevallen havengebruikers en andere belanghebbenden moeten worden geraadpleegd of geïnformeerd.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“In bepaalde havens bestaat de Raad van Overleg nog in andere is de ‘Raad van overleg’, gegeven de feitelijke omstandigheden, in algemeen opzicht en kennis van de stakeholders in de praktijk reeds vervangen door andere vormen van overleg en consultatie. De nieuwe formulering belet niet dat overleg kan worden voortgezet in de vorm die momenteel is voorzien in het Havendecreet voor de Raad van Overleg.”

23.2. Artikel 16 van het voorontwerp strekt tot uitvoering van artikel 15 van verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017,<sup>62</sup> dat voorziet in de raadpleging van de havengebruikers en andere belanghebbenden. In tegenstelling tot het ontworpen artikel 7, tweede lid, van het decreet van 2 maart 1999 maakt die bepaling geen gewag van “de dienstverleners”.

Gevraagd wat met die laatste term wordt bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

“Dienstverleners is een term die algemeen verwijst naar stakeholders binnen de haven welke zelf of in het kader van een openbare dienstverlening, diensten aanbieden aan havengebruikers (scheepvaart, bemanning, ...).”

Vermits die categorie van personen ook als belanghebbenden kunnen worden beschouwd, kunnen de woorden “de dienstverleners” in het ontworpen artikel 7, tweede lid, van het decreet van 2 maart 1999 worden weggelaten. Indien ze toch worden behouden, zou in dat decreet minstens moeten worden verduidelijkt welke dienstverleners worden bedoeld.

23.3. In het ontworpen artikel 7, vierde lid, van het decreet van 2 maart 1999 wordt bepaald dat de resultaten van de consultatie niet bindend zijn voor het havenbedrijf. Vermits een consultatie – behoudens een andersluidende regeling – per definitie geen bindend karakter heeft, is deze bepaling overbodig en kan ze worden weggelaten.

---

<sup>62</sup> Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 ‘tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens’.

### Artikelen 17 en 18

24.1. In de ontworpen artikelen 15, §§ 2 en 3, en 16 van het decreet van 2 maart 1999 worden de havenbedrijven gemachtigd om algemene en bijzondere havengelden vast te stellen en openbardienstverplichtingen op te leggen aan de aanbieders van havendiensten.

24.2. Het havenbedrijf is een gedecentraliseerde openbare instelling die over ruime autonomie beschikt en die aan bestuurlijk toezicht is onderworpen. Luidens artikel 2, 1<sup>o</sup>, van hetzelfde decreet, dat niet wordt gewijzigd door het aan te nemen decreet, wordt onder havenbedrijf een publiekrechtelijke overheid bedoeld die als taak heeft het beheer en de exploitatie van de havengebieden en die de havenbestuurlijke bevoegdheden uitoefent overeenkomstig de bepalingen van dat decreet.

24.3. Het verlenen van een verordenende bevoegdheid aan een gedecentraliseerde openbare instelling, zoals het havenbedrijf, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.<sup>63</sup>

24.4. Gevraagd hoe de in de artikelen 17 en 18 van het voorontwerp vervatte delegaties kunnen worden verantwoord in het licht van het voorgaande, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Wat artikel 17 betreft, heeft het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 162/2015 van 19 november 2015 geoordeeld dat de toekenning in het havendecreet aan de havenbedrijven van de bevoegdheid om een ‘reglement’ inzake havengelden aan te nemen artikel 33 van de Grondwet niet schendt.

Wat artikel 14, 3<sup>o</sup>, en artikel 18 betreft, kan de motivering van het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 162/2015 naar analogie worden aangehaald: artikel 33 van de Grondwet staat niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk

---

<sup>63</sup> Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.”

toezicht (in casu door de gewestelijke havencommissaris) en aan een rechterlijke toetsing (zowel van de wijze waarop een havenbedrijf als van de wijze waarop de havencommissaris zijn respectievelijke bevoegdheden uitoefent) is onderworpen.

Wat de specifieke situatie van Gent betreft, worden de bevoegdheden uitgeoefend door de Belgische rechtspersoon North Sea Port Flanders nv (vroeger: Havenbedrijf Gent) en niet door de buitenlandse rechtspersoon North Sea Port (de holding).”

24.5. In arrest nr. 162/2015 van 19 november 2015 waarnaar de gemachtigde verwijst heeft het Grondwettelijk Hof inderdaad geoordeeld dat aan de havenbedrijven de bevoegdheid wordt verleend om de havengelden vast te stellen. Gelet hierop kan de in artikel 17 van het voorontwerp vervatte machtiging eveneens worden aanvaard.

In dat arrest had het Hof evenwel eerst vastgesteld dat de havengelden een retributie vormen ter vergoeding van een dienst die het havenbedrijf presteert ten voordele van een individuele gebruiker van het havengebied en dat de decreetgever op voldoende wijze de gevallen had omschreven die aanleiding konden geven tot het heffen van de retributie.<sup>64</sup> Bijgevolg was de bevoegdheid van de havenbedrijf voldoende bepaald zodat er door het Grondwettelijk Hof gewag kon worden gemaakt van een specifieke uitvoerende bevoegdheid.

De vraag rijst of hetzelfde opgaat voor de in het ontworpen artikel 16 van het decreet van 2 maart 1999 (artikel 18 van het voorontwerp) vervatte bevoegdheid van de havenbedrijven om openbardienstverplichtingen op te leggen aan de aanbieders van havendiensten. Weliswaar worden in artikel 7, lid 1, van verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 de aspecten bepaald die de openbardienstverplichtingen die aan aanbieders van havendiensten kunnen worden opgelegd, ten minste waarborgen. Evenwel kunnen de havenbedrijven zelf de havendiensten vaststellen aan de aanbieders waarvan ze vervolgens openbardienstverplichtingen kunnen opleggen. De havenbedrijven bepalen met andere woorden zelf de omvang van hun bevoegdheid om openbardienstverplichtingen vast te stellen. In arrest nr. 162/2015 stelde het Grondwettelijk Hof daarentegen vast dat de havenbedrijven niet hun eigen bevoegdheid konden bepalen om retributies vast te stellen.<sup>65</sup> Bijgevolg lijkt het twijfelachtig of de redenering van het Hof in het voormelde arrest kan worden toegepast op de in het ontworpen artikel 16 van het decreet van 2 maart 1999 vervatte delegatie van verordenende bevoegdheid.

### Artikelen 21 en 22

25.1. De artikelen 21 en 22 van het voorontwerp voorzien in twee procedures in geval van een klacht die voortvloeit uit verordening (EU) 2017/352. De betrokken partijen proberen eerst tot een vergelijk te komen (ontworpen artikel 26, eerste lid, van het decreet van 2 maart 1999; artikel 21 van het voorontwerp). Vervolgens kan een havencommissie met de werkwijze van arbitrage de klacht behandelen (ontworpen artikel 26*bis*, eerste lid, van het decreet van 2 maart 1999; artikel 22 van het voorontwerp).

---

<sup>64</sup> GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.6.1.

<sup>65</sup> GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.3.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Volgens artikel 16 van de Europese havenverordening dient het Vlaamse Gewest ervoor te zorgen dat er een doeltreffende procedure voorhanden is voor het behandelen van klachten die voortvloeien uit de toepassing van deze verordening. Deze klachtenbehandeling wordt geregeld in de artikelen 26 en 26*bis* van het havendecreet.”

25.2. Artikel 16 van verordening (EU) 2017/352 waarnaar wordt verwezen, bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat er een doeltreffende procedure voorhanden is voor het behandelen van klachten die voortvloeien uit de toepassing van deze verordening. Klachten moeten worden behandeld op een wijze die belangenconflicten voorkomt en functioneel onafhankelijk is van havenbeheerders en aanbieders van havendiensten. Er moet voor worden gezorgd dat er een daadwerkelijke functionele scheiding bestaat tussen de behandeling van klachten enerzijds, en de eigendom en het beheer van havens, het verrichten van havendiensten en het gebruik van havens anderzijds. De behandeling van klachten moet geschieden op onpartijdige en transparante wijze en met inachtneming van de vrijheid van ondernemen.

25.3. Het is duidelijk dat de procedure van vrijwillig overleg waarin het ontworpen artikel 26 van het decreet van 2 maart 1999 voorziet, niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid dat artikel 16 van verordening (EU) 2017/352 voorschrijft. Die bepaling verzet zich er evenwel niet tegen dat eerst moet worden overlegd vooraleer de klacht wordt behandeld door een instantie die wel aan die vereisten voldoet.

25.4. De havengeschillencommissie die de klachten kan behandelen opereert “met de werkwijze van arbitrage, vermeld in deel VI van het Gerechtelijk Wetboek”. Uit artikel 1685, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek, dat deel uitmaakt van deel VI van dat wetboek, vloeit voort dat arbiters moeten voldoen aan “de algemene vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid”. Wanneer een persoon wordt aangezocht met het oog op zijn mogelijke aanstelling tot arbiter, deelt hij alle omstandigheden mee die van aard zijn om gerechtvaardigde twijfels te doen rijzen over zijn onafhankelijkheid of zijn onpartijdigheid. Vanaf de datum van zijn aanstelling en gedurende de hele arbitrageprocedure licht de arbiter de partijen onverwijld in over alle nieuwe omstandigheden van dien aard.<sup>66</sup> Het gegeven dat overeenkomstig het ontworpen artikel 26*bis*, tweede lid, van het decreet van 2 maart 1999 eisende en verwerende partijen elk een scheidsrechter aanwijzen, verhindert derhalve niet dat de havengeschillencommissie als onafhankelijk en onpartijdig kan worden beschouwd zoals artikel 16 van verordening (EU) 2017/352 vereist.

Luidens artikel 1713, §§ 1 en 9, van het Gerechtelijk Wetboek beslist het scheidsgerecht definitief of alvorens recht te doen en heeft die uitspraak in de relaties tussen de partijen dezelfde uitwerking als een rechterlijke beslissing. Een arbitrale uitspraak kan worden bestreden voor de rechtbank van eerste aanleg, na dagvaarding.<sup>67</sup> Bijgevolg lijkt ook voldaan aan het in artikel 16, lid 6, van verordening (EU) 2017/352 bepaalde vereiste dat de voor de behandeling van klachten verantwoordelijke instanties bevoegd zijn om, in voorkomend geval, bindende beslissingen te nemen die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.

---

<sup>66</sup> Artikel 1686, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>67</sup> Artikel 1717, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

25.5. In het ontworpen artikel 26*bis*, derde lid, van het decreet van 2 maart 1999 wordt bepaald dat de scheidsrechters uitsluitend op basis van de schriftelijke bundels en de uiteenzettingen van de partijen een uitspraak doen. Die bepaling is evenwel onbestaanbaar met artikel 16, lid 5, van verordening (EU) 2017/352, naar luid waarvan de voor de behandeling van klachten verantwoordelijke instanties bevoegd zijn om, in overeenstemming met het nationale recht, havenbeheerders, aanbieders van havendiensten en havengebruikers te verplichten hun informatie in verband met een klacht te verschaffen.<sup>68</sup> De havengeschillencommissie moet derhalve de bevoegdheid worden verleend om bij de voormelde instanties informatie op te vragen.

25.6. Ofschoon uit wat voorafgaat voortvloeit dat de havengeschillencommissie voldoet aan de door verordening (EU) 2017/352 gestelde vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en haar beslissingen bindend zijn, evenals vatbaar voor hoger beroep, rijst toch de vraag of deze procedure voldoende toegankelijk is. Een partij kan er immers niet mee volstaan een klacht in te dienen; zij zal ook een scheidsrechter moeten aanwijzen. Bovendien kan het zijn dat zij de arbitragekosten zal moeten dragen, die normalerwijs de erelonen en kosten van de arbiters en de erelonen en kosten van de raadslieden en vertegenwoordigers van de partijen omvatten, evenals de kosten voor de dienstverlening door de instelling belast met de opvolging van de arbitrage en alle andere kosten in verband met de arbitrageprocedure.<sup>69</sup> De mogelijkheid dat de klager desgevallend dergelijke kosten zal moeten dragen, kan van die aard zijn dat een partij er vanaf zal zien om een klacht te formuleren.

De stellers van het voorontwerp zullen moeten nagaan of niet ten minste in een kostenregeling moet worden voorzien die het risico vermindert dat een partij van haar klacht afziet omwille van de kosten die de behandeling ervan voor haar zou meebrengen.

De vraag rijst overigens ook op welke manier door de havengeschillencommissie in wederzijdse bijstand kan worden voorzien overeenkomstig artikel 16, lid 4, van verordening (EU) 2017/352, aangezien het om een *ad-hoc*, per geschil samengesteld, orgaan gaat.

### Artikel 23

26. Het ontworpen artikel 26*ter* van het decreet van 2 maart 1999 voorziet in de mogelijkheid dat het Vlaamse Gewest een havenbedrijf sanctioneert wegens het overtreden van bepalingen van verordening (EU) 2017/352, en dit via het inhouden of terugvorderen van bepaalde uitkeringen. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee uitvoering gegeven aan artikel 19 van die verordening, waarin wordt bepaald dat de lidstaten moeten voorzien in sancties op overtredingen van deze verordening, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Volgens de gemachtigde is aan die vereiste voldaan:

---

<sup>68</sup> Zie ook artikel 12, lid 3, van verordening (EU) 2017/352.

<sup>69</sup> Artikel 1713, § 6, van het Gerechtelijk Wetboek.

“Specifiek wat de havenbedrijven betreft en waar een klacht niet zou leiden tot een sanctie conform voormeld artikel 19 wordt voorzien in een mogelijke financiële sanctiëring, wat o.i. toch doeltreffend lijkt.”

Er kan inderdaad worden aangenomen dat een financiële sanctie doeltreffend, evenredig en afschrikkend kan zijn. Doordat in het ontworpen artikel 26<sup>ter</sup> van het decreet van 2 maart 1999 die sanctiemogelijkheid de vorm aanneemt van het geheel of gedeeltelijk inhouden of terugvorderen van uitkeringen die een havenbedrijf normalerwijs zou genieten, wordt die sanctiemogelijkheid afhankelijk van de mate waarin havenbedrijven al dan niet uitkeringen hebben genoten of zullen genieten. Bij gebrek aan dergelijke uitkeringen zal die sanctiemogelijkheid niet doeltreffend zijn. Op dit punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

### Artikel 27

27. Uit het ontworpen artikel 5<sup>bis</sup>, §§ 1 en 3, van het decreet van 31 januari 2003 ‘betreffende de oprichting van een Eigen Vermogen ‘Flanders Hydraulics’ vloeit voort dat bepaalde personeelsleden van het eigen vermogen Flanders Hydraulics kunnen worden overgenomen door het departement Mobiliteit en Openbare Werken als ze slagen voor een objectieve selectieproef, waarvan de voorwaarden worden vastgelegd door de Vlaamse Regering. De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“EV Flanders Hydraulics valt niet onder het toepassingsgebied van het Vlaamse personeelsstatuut van 13 januari 2006 (VPS). Het departement MOW valt wel onder het VPS. Om als personeelslid van EV Flanders Hydraulics bij het departement MOW te kunnen tewerkgesteld worden, moeten de voorwaarden van het VPS worden nageleefd.

Om de regels inzake ‘gelijkheidsbeginsel’ te garanderen voorziet paragraaf 3 van artikel 27, dat de kandidaten moeten slagen voor een ‘objectieve selectieproef’. Hoofdstuk 2 van Titel III van het VPS van 13 januari 2006 bepaalt de regels inzake de selectie via een ‘objectief wervingssysteem’.

Dat ‘externen’ zich kunnen kandidaat stellen voor deze functie bij MOW wordt op basis van de formulering van artikel 27 van het ontwerpdecreet niet uitgesloten. Het decreet voorziet wel dat de Vlaamse Regering de voorwaarden van de objectieve selectieproef vaststelt.

Bij de concrete uitwerking van deze regels via een besluit van de Vlaamse Regering, zullen de regels van het ‘gelijkheidsbeginsel’ gerespecteerd worden. Zo kan de objectieve selectie bijvoorbeeld bestaan uit een screening van het CV en een selectie-interview op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria die deel uitmaken van het functieprofiel en die worden beschreven in het selectiereglement. Het selectie-interview wordt afgenomen door een jury die bestaat uit medewerkers van de in dienst nemende overheid.

Op basis van de resultaten van de selectie-interviews ontvangt de lijnmanager van de in dienst nemende overheid gemotiveerde adviezen over elke kandidaat. De in dienst nemende overheid neemt de beslissing over de indienstneming op basis van de geformuleerde adviezen.”

### Artikel 29

28.1. In het ontworpen artikel 7, 5° en 6°, van het decreet van 31 januari 2003 wordt bepaald dat de inkomsten van het eigen vermogen Flanders Hydraulics onder meer worden gevormd door de inkomsten van het beheer, de exploitatie en de vervreemding van goederen en installaties die behoren tot het vermogen van het Waterbouwkundig Laboratorium en door de vergoedingen betaald voor zijn onderzoeken, studies, analyses, proeven, keuringen, opleidingen en andere diensten die het Waterbouwkundig Laboratorium verricht voor rekening van andere organisaties dan de Vlaamse administratie.

Het Waterbouwkundig Laboratorium maakt evenwel deel uit van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse overheid, terwijl het eigen vermogen Flanders Hydraulics rechtspersoonlijkheid heeft. Gevraagd hoe in die omstandigheden de inkomsten van en de vergoedingen betaald aan het Waterbouwkundig Laboratorium tot de inkomsten van het eigen vermogen Flanders Hydraulics kunnen worden gerekend, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Eigenlijk gaat het er om dat het WL unieke installaties heeft, die werden gebouwd om studies uit te voeren voor de overheid. Maar ook vanuit de private sector is er vraag om deze installaties te kunnen inzetten. Op die manier kunnen deze installaties ook omzet genereren die via EV FH kan worden ingezet om verder te investeren in nieuwe installaties of in personeel die ook kunnen worden ingezet voor studies voor de overheid (dit was ook de oorspronkelijke motivatie voor de initiële oprichting van het EV FH).”

28.2. Uit de memorie van toelichting bij wat het decreet van 31 januari 2003 is geworden blijkt dat het eigen vermogen Flanders Hydraulics werd opgericht om de administratie Waterwegen en Zeewegen, en inzonderheid diens afdeling Waterbouwkundig Laboratorium en Hydrologisch Onderzoek toe te laten opdrachten voor derden uit te voeren.<sup>70</sup> Die derden-opdrachten worden dan ook door het eigen vermogen gevoerd, overeenkomstig artikel 4, 1°, van het decreet van 31 januari 2003. In de toelichting bij artikel 26 van het voorliggende voorontwerp, dat strekt tot wijziging van die bepaling, wordt uitdrukkelijk bevestigd dat ten aanzien van de Vlaamse overheid de taken verder worden gevoerd door het Waterkundig Laboratorium.

Het idee dat het Waterkundig Laboratorium, in plaats van en naast het eigen vermogen Flanders Hydraulics opdrachten voor derden zou uitvoeren, waarvan de inkomsten dan aan het eigen vermogen zouden toekomen, is onbestaanbaar met de bestaansredenen zelf van het eigen vermogen. De ontworpen regeling lijkt dan ook geen doorgang te kunnen vinden.

### Artikel 31

29.1. In het ontworpen artikel 7/2, tweede lid, van het decreet van 31 januari 2003 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder een

---

<sup>70</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1445/1, 3.



openbaardomeingood van de Vlaamse administratie opgenomen kan worden in het openbaar domein van het eigen vermogen Flanders Hydraulics.

Volgens de gemachtigde gaat het om een bepaling in het verlengde van artikel 8*bis* van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’ en artikel 18, § 4, van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’.

29.2. In artikel 8*bis* van het decreet van 2 april 2004 werd de Vlaamse Regering gemachtigd om de onroerende goederen *waarvan het Vlaamse Gewest eigenaar is* en die nuttig of noodzakelijk zijn voor de realisatie van de bevoegdheden van de Vlaamse Waterweg nv, aan die vennootschap over te dragen, ongeacht de juridische aard van de verrichting. Hetzelfde geldt voor artikel 18, § 4, van het decreet van 2 maart 1999.

De ontworpen regeling heeft betrekking op goederen van *de Vlaamse administratie*, waaronder naar luid van het ontworpen artikel 1/1, 4° en 5°, van het decreet van 31 januari 2003 (artikel 25 van het voorontwerp) ook publiekrechtelijk en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen moeten worden begrepen. In zoverre de opname van die goederen in het openbaar domein van het eigen vermogen Flanders Hydraulics een gedwongen eigendomsoverdracht zou inhouden van het vermogen van die agentschappen naar het eigen vermogen Flanders Hydraulics, moet het in artikel 16 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel in acht worden genomen.

### Artikel 32

30.1. Artikel 32, 1°, van het voorontwerp strekt tot opheffing van, onder meer, artikel 11 van het decreet van 31 januari 2003, dat het toezicht van de Vlaamse Regering op het eigen vermogen Flanders Hydraulics regelt.

30.2. In advies 32.282/3 van 23 april 2002 heeft de Raad van State ten aanzien van het voorontwerp dat tot het decreet van 31 januari 2003 heeft geleid, het volgende opgemerkt:

“Het EVFH moet worden beschouwd als een instelling als bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Volgens dat artikel kan ‘het decreet’ aan dergelijke instellingen rechtspersoonlijkheid toekennen; bovendien regelt het decreet ‘hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht’. Aldus verplicht de bijzondere wetgever de decreetgever om de basisregels vast te stellen, hetgeen niet uitsluit dat hij de nadere uitwerking van die basisregels aan de regering opdraagt<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Voetmoot 1 van het aangehaalde advies: Zie, o.m., Arbitragehof, 31 mei 2001, nr. 75/2001, overw. B.11.

Te dezen zal, inzonderheid wat het toezicht op het EVFH betreft, de basisregeling in het ontworpen decreet zelf opgenomen moeten worden. In dit opzicht voldoen de artikelen 11 en 12 niet.”<sup>72</sup>

Om hieraan tegemoet te komen werd in wat artikel 11 van het decreet van 31 januari 2003 is geworden in een toezichtregeling voorzien.<sup>73</sup>

30.3. Het voorontwerp strekt ertoe die regeling op te heffen, waardoor in het decreet van 31 januari 2003 het toezicht op het eigen vermogen Flanders Hydraulics op generlei wijze wordt geregeld. Het gegeven dat de meerderheid van de leden van het beheerscomité vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie zijn,<sup>74</sup> zoals de gemachtigde aanvoert, kan dit euvel niet verhelpen. Met het toezicht wordt immers juist beoogd om controle van de Vlaamse Regering op de beslissingen van, onder meer, het beheerscomité mogelijk te maken.

Artikel 32, 1°, van het voorontwerp is onbestaanbaar met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en moet dan ook worden weggelaten.

#### Artikel 48

31. Naar luid van het ontworpen artikel 34, § 2, 5°, van het decreet van 29 maart 2019 kunnen de door de Vlaamse Regering aangewezen personen die toezicht houden op de naleving van dat decreet toegang verkrijgen tot de voertuigen die voor diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer worden gebruikt, en hun garages.

Het valt niet uit te sluiten dat, naargelang de omstandigheden, een garage ook als woning in de zin van artikel 15 van de Grondwet en van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens moet worden beschouwd.<sup>75</sup>

De gemachtigde liet echter weten dat

“het (...) niet de bedoeling [is] dat degene[n] die belast zijn met de controle en handhaving van het decreet betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer en haar uitvoeringsbesluit de mogelijkheid zouden krijgen om huiszoeken uit te voeren.

Mogelijks kunnen bepaalde controlediensten een huiszoeking uitvoeren (bv. sociale inspectie). Dit zal echter zijn op basis van hun eigen specifieke regelgeving en niet op basis van het decreet betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer.

Met deze toevoeging wordt enkel voorzien dat de personen belast met de controle en handhaving van het decreet toegang hebben tot de ruimtes waar de voertuigen gestationeerd zijn. Dit zullen geen bewoonde ruimtes zijn, waardoor de regelgeving inzake huiszoeking niet van toepassing zal zijn.”

---

<sup>72</sup> Advies 32.282/3 van 23 april 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 31 januari 2003, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1445/1, 21-22.

<sup>73</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1445/1, 5.

<sup>74</sup> Ontworpen artikel 6, § 2, van het decreet van 31 januari 2003 (artikel 28, 1°, van het voorontwerp).

<sup>75</sup> Dat is het geval wanneer een garage kan worden beschouwd als een aanhorigheid van een woning: zie Cass. 21 oktober 1992, *Arr.Cass.* 1991-92, 1223-1225.

Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

#### Artikel 52

32. Om de in opmerking 18.4 uiteengezette redenen, moet in het ontworpen artikel 8, tweede lid, 8°, van het decreet van 26 april 2019 het woord “gemotiveerd” worden weggelaten.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 32/1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 (artikel 78 van het voorontwerp).

#### Artikel 55

33. In de inleidende zin van artikel 55 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 54 (in plaats van 57) van het aan te nemen decreet.

#### Artikel 57

34.1. Uit het ontworpen artikel 10/3, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 vloeit voort dat een onderzoek moet worden verricht naar de maatschappelijke ontwikkelingen en de mobiliteitsbehoeften vooraleer de Vlaamse Mobiliteitsvisie wordt vastgesteld.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die bepaling het volgende gesteld:

“De Vlaamse Mobiliteitsvisie is een visie die tot stand komt via een breed participatieproces. De bedoeling is om een brede consensus te bereiken over de gewenste mobiliteitsontwikkeling in het Vlaamse Gewest op de lange termijn.”

34.2. De vraag rijst of het onderzoek waarin het ontworpen artikel 10/3, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 voorziet kan worden gelijkgesteld met “een breed participatieproces” waarvan gewag wordt gemaakt in de memorie van toelichting.

Dat lijkt niet het geval te zijn gelet op wat volgens de gemachtigde onder dat onderzoek moet worden verstaan:

“Aangezien de Mobiliteitsvisie een strategische lange termijnvisie is die de toekomstige beleidslijnen vastlegt is het belangrijk dat deze visie gebaseerd is op een verkenning van hoe de mobiliteit van personen en goederen op lange termijn zou kunnen ontwikkelen onder invloed van diverse veranderingen in de maatschappij en wat de uitdagingen hierbij zijn voor het mobiliteitssysteem.”

34.3. Volgens de gemachtigde bestaat er echter al een regeling van participatie in artikel 31, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, dat niet wordt gewijzigd door het aan te nemen decreet, en naar luid waarvan de Vlaamse Regering de participatie bepaalt en het participatietraject ruim bekendmaakt.

Er moet evenwel op worden gewezen dat die bepaling enkel betrekking heeft op de participatie bij de opmaak van de mobiliteitsplannen en -projecten bedoeld in hoofdstuk 3 van het

decreet van 26 april 2019. De Vlaamse Mobiliteitsvisie kan niet worden gelijkgesteld met een dergelijk mobiliteitsplan. De regeling ervan gebeurt in het ontworpen hoofdstuk 2/1 van hetzelfde decreet.

Indien het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 31, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 ook ten aanzien van de Vlaamse Mobiliteitsvisie de participatie bepaalt, moet in het ontworpen hoofdstuk 2/1 van dat decreet een bepaling worden toegevoegd die ertoe strekt artikel 31 op de Vlaamse Mobiliteitsvisie van toepassing te maken.

#### Artikel 60

35. In het ontworpen artikel 11, § 1, van het decreet van 26 april 2019 (artikel 60, 1°, van het voorontwerp) wordt niet langer verwezen naar de missie van het mobiliteitsbeleid vermeld in artikel 3 van hetzelfde decreet.

De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“De mobiliteitsplannen moeten wel degelijk beantwoorden aan deze uitgangspunten, maar artikel 3 wordt gezien als een algemeen artikel op visieniveau dat aanhaakt bij Vlaamse Mobiliteitsvisie. De Mobiliteitsplannen moeten daarop aansluiten en dus voldoen aan de doelstellingniveaus vermeld in artikel 4.”

#### Artikel 62

36. Naar luid van het ontworpen artikel 13, § 3, van het decreet van 26 april 2019 worden de regionale en lokale mobiliteitsplannen afgestemd op, enerzijds, ten minste de ruimtelijke beleidsplannen, de beleidsplannen die opgemaakt zijn in het kader van milieubeleid en de waterbeheerplannen en, anderzijds, de “relevante beleidsdocumenten”.

Gevraagd wat onder dat laatste begrip moet worden verstaan, verklaarde de gemachtigde:

“Er wordt afstemming gezocht met de bepalingen van de beleidsplannen of beleidsdocumenten die mobiliteitsgerelateerd zijn. Er wordt in 1° een niet-limitatieve opsomming gegeven van de plannen waarmee afstemming wordt gezocht. Enkel de belangrijkste worden daar vermeld die reeds een bepaalde historiek kennen in relatie met het mobiliteitsbeleid. Maar we stellen vast dat mobiliteit in de loop der jaren ook meer en meer aandacht krijgt binnen andere beleidsdomeinen, vanuit andere invalshoeken bijv. duurzame ontwikkeling, gezondheid, klimaat, enz. Er zal dan ook rekening worden gehouden met andere relevant geachte beleidsnota’s en –brieven, met inbegrip van deze welke zich vormen op nationaal en supranationaal niveau (bv. de Europese Commissie). Welke beleidsdocumenten al dan niet relevant zijn, als vermeld in 2°, is afhankelijk van de dan actuele beleidscontext en wordt noodzakelijkerwijze bij de planopmaak bepaald.”

Nog volgens de gemachtigde is er geen sanctie wanneer de afstemming die het ontworpen artikel 13, § 3, van het decreet van 26 april 2019 voorschrijft, niet of niet afdoende is gebeurd:

“Er is geen sanctie. Er wordt vooral een betere beleidssamenhang beoogd tussen de onderscheiden beleidsdomeinen, onder andere het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid of het milieubeleid.”

### Artikel 71

37.1. In het ontworpen artikel 24, § 1, van het decreet van 26 april 2019 wordt bepaald dat met het mobiliteitsmonitoringsysteem wordt nagegaan “of de operationele doelstellingen die opgenomen zijn in de mobiliteitsplannen, in het verkeersveiligheidsplan en de gewenste mobiliteitsontwikkeling in het Vlaamse Gewest op een efficiënte wijze worden bereikt”.

Gevraagd waarom de Vlaamse Mobiliteitsvisie niet wordt betrokken in het mobiliteitsmonitoringsysteem, verklaarde de gemachtigde:

“Het is niet de bedoeling dat de Vlaamse Mobiliteitsvisie in zijn integraliteit onderworpen wordt aan het mobiliteitsmonitoringsysteem, vermeld in artikel 24, §1, nu het gaat om een visie en niet langer om een mobiliteitsplan, met bijhorend actieplan.

Een eventuele evaluatie van de Vlaamse Mobiliteitsvisie, met het oog op het al dan niet bijsturen van de bestaande visie of het ontwikkelen van een nieuwe visie, wordt als voldoende geacht: daarvoor is er een mogelijkheid opgenomen voor de Vlaamse Regering om desgevallend regelgevend op te treden op basis van het nieuw ontworpen artikel 10/3, §2.”

37.2. Om het mobiliteitsmonitoringsysteem uit te bouwen worden onder meer de technische kenmerken verzameld van voertuigen, zoals het voertuigtype, de soort brandstof en de euronorm (ontworpen artikel 24, § 1, derde lid, 2°, van het decreet van 26 april 2019).

Volgens de gemachtigde worden in die bepaling enkel voertuigen bedoeld “met een nummerplaat die door een ANPR-camera gedetecteerd kunnen worden. Dus niet enkel voertuigen met een verbrandingsmotor, maar ook elektrische voertuigen, doch geen fietsers of steps en dergelijke”. Dit moet in de tekst van het voorontwerp worden verduidelijkt.

### Artikel 77

38. Om nadere toelichting gevraagd over de draagwijdte van het begrip “Vlaamse openbaar infrastructuur- en voertuiggebonden personenvervoer” in het ontworpen 32, § 1, van het decreet van 26 april 2019, antwoordde de gemachtigde:

“De bedoeling is om onder het toepassingsgebied van artikel 32 zowel bussen, minibussen en gewone voertuigen te vatten als voertuiggebonden personenvervoer, en trams (vroeger ook trolleybussen) als infrastructuurgebonden personenvervoer, en dat ten opzichte van het personenvervoer over water, vermeld in artikel 32/1.

De termen komen ook voor in artikel 43 van het huidige decreet Basisbereikbaarheid en worden daar gedefinieerd. Er kunnen uiteraard in de toekomst nog nieuwe vormen van infrastructuurgebonden exploitatie ontstaan.

We zouden ook kunnen spreken over ‘openbaar personenvervoer over de weg of over het spoor’ (waar we geen federale bevoegdheden mee willen betreden) of ‘openbaar personenvervoer door middel van voertuigen of tramvoertuigen’.”

Het begrip “personenvervoer over de weg of het spoor” zou inderdaad duidelijker weergeven wat wordt bedoeld.

#### Artikel 80

39. In het ontworpen artikel 34/1 van het decreet van 26 april 2019 wordt bepaald dat de Vlaamse Regering voor de exploitatie van het openbaar personenvervoer over water één instantie aanwijst van de Vlaamse administratie als vermeld in artikel 1.3, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

In de punten d) en e) van die bepaling worden evenwel de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen vermeld. Erop gewezen dat de aanwijzing van een extern verzelfstandigd agentschap als exploitant van het openbaar vervoer over water een decretale tussenkomst vereist, stemde de gemachtigde ermee in om de verwijzing naar artikel 1.3, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 te beperken tot de punten a) tot c) ervan.

#### Artikel 85

40.1. Het ontworpen artikel 40/1, § 2, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019 omvat een omschrijving van de Vlaamse hoofdwegen.

De gemachtigde gaf aan dat die omschrijving nog verder kon worden verduidelijkt door de volgende toevoeging:

“De Vlaamse hoofdwegen die geen deel uitmaken van het TEN-T-netwerk kunnen de internationale knooppunten aansluiten op het TEN-T-netwerk.”

Hiermee kan worden ingestemd.

40.2. In het ontworpen artikel 40/1, § 3, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt gewag gemaakt van “recreatieve en economische attractiepolen”. De gemachtigde gaf aan dat die term kan worden verduidelijkt door te preciseren dat het om regionale attractiepolen gaat. Met deze verduidelijking kan worden ingestemd.

#### Artikel 86

41.1. In het ontworpen artikel 40/2 van het decreet van 26 april 2019 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de selectiecriteria en de inrichtingsprincipes van de wegencategorisering te bepalen.

In die bepaling wordt niet in een procedure voorzien om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’.<sup>76</sup> Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn moet voor die plannen en programma’s een milieubeoordeling worden uitgevoerd voor zover ze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Volgens artikel 3, lid 2, a), van de richtlijn geldt die verplichting voor alle plannen en programma’s die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, het vervoer en “die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG [lees: Richtlijn 2011/92/EU]<sup>77</sup> genoemde projecten”.

Volgens het Hof van Justitie heeft “het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.<sup>78</sup> Het Hof voegt eraan toe dat het begrip “plannen en programma’s” ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.<sup>79</sup>

41.2.       Gevraagd of in het licht hiervan in het voorontwerp niet in een procedure moet worden voorzien om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2001/42/EG verklaarde de gemachtigde:

“Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het hoofdwegennet en het dragende netwerk.

Wat het hoofdwegennet betreft: de plan-MER en Aarhus bepalingen zouden van toepassing kunnen zijn.

Er moet volgens ons echter een onderscheid worden gemaakt tussen de wegencategorisering zelf en het eventueel bepalen van de gevolgen (vb. inrichtingsprincipes) per type weg van deze categorisering.

Artikel 40/2 biedt een mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om de selectiecriteria en de inrichtingsprincipes vast te stellen, maar geen verplichting om dat te doen.

Aan de verschillende categorieën wegen worden op vandaag dus geen inrichtingsprincipes/andere voorwaarden gekoppeld, die bindend zullen zijn in latere vergunningverlening voor infrastructuurwerken omtrent wegen, die een risico zouden inhouden op significante effecten op een Natura-2000 gebied of die een invloed zouden hebben op het milieu.

---

<sup>76</sup> Naar luid van artikel 2, a), van deze richtlijn wordt onder “plannen en programma’s” verstaan: “plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”.

<sup>77</sup> Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

<sup>78</sup> HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d’Outremont e.a. t. Waals Gewest*, ECLI:EU:C:2016:816, § 49.

<sup>79</sup> *Ibidem*, § 52.

Het lijkt dan ook dat de loutere aanname van een wegencategorisering op zichzelf niet onder het toepassingsgebied van de plan-MER en de Aarhus-bepalingen zal vallen.

De kans dat de inrichtingsprincipes, die de Vlaamse Regering eventueel zal vaststellen op basis van artikel 40/2, elementen zullen bevatten die bindend zullen zijn in de latere vergunningverlening en die van een dergelijke orde zouden zijn dat ze een invloed zouden kunnen hebben op de milieueffectbeoordeling van infrastructuurprojecten voor wegen, achten we eerder klein.

Het lijkt dan ook dat de kans dat er sprake is van een plan-mer-plicht op dit punt, eerder klein is.

Dit onder meer omdat deze inrichtingsprincipes vaak betrekking hebben op niet-vergunningsplichtige aspecten van de inrichting van een weg en daarenboven in het verleden steeds werden opgevat als streefwaarden.

Deze streefwaarden zullen op projectniveau worden meegenomen in de milieuafweging.

Op projectniveau zullen milieuoverwegingen normaal gezien dus tot gevolg kunnen hebben dat de weg anders wordt aangelegd dan in de inrichtingsprincipes wordt bepaald. Op projectniveau zal hieromtrent normaal gezien ook de nodige participatie worden georganiseerd.

Wanneer er uitvoering zou worden gegeven aan artikel 40/2, kan op vandaag niet worden uitgesloten dat er wel een passende beoordeling (en dus ook een plan-MER) moet worden opgemaakt omtrent de regelgeving die deze inrichtingsprincipes vastlegt, wanneer niet kan worden uitgesloten dat bepaalde inrichtingsprincipes voor bepaalde wegen significant ongunstig effecten zouden kunnen hebben op Natura-2000 gebied.

Wat het dragende netwerk betreft, zijn het de vervoerregio's die dit moeten voorstellen. Dit voorstel moet vorm krijgen binnen de opmaak van het regionaal mobiliteitsplan, aangezien deze de sleutel zijn tot het realiseren van art. 8 5°). De opmaak van het regionaal mobiliteitsplan volgt effectief een participatief traject en wordt mogelijks onderworpen aan een plan-MER, in functie van de inhoud van het plan.”

41.3. Uit het antwoord van de gemachtigde vloeit voort dat het niet volledig uit te sluiten valt dat de door de Vlaamse Regering te bepalen inrichtingsprincipes bindend zijn bij het verlenen van de vergunningen voor de wegen waarop ze betrekking hebben. Gelet op de aard van de wegen in kwestie, kan de aanleg ervan een project zijn dat aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben.

Indien dit het geval zou zijn, zal in een procedure moeten worden voorzien om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2001/42/EG.

### Artikel 87

42. Naar luid van het ontworpen artikel 40/3, derde en vierde lid, van het decreet van 26 april 2019 formuleren de vervoerregioraden een voorstel voor de selectie van het dragende netwerk, waarna de Vlaamse Regering die selectie bepaalt.



In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gepreciseerd dat als de vervoerregioraden binnen een redelijke termijn geen voorstel hebben gedaan over het dragende wegennet, de Vlaamse Regering zelf de selectie zal doen.

Dit moet in de tekst zelf van het ontworpen artikel 40/3 van het decreet van 26 april 2019 tot uiting komen.

### Artikel 92

43. In artikel 92 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de datum te bepalen waarop de categorisering en de selectie van de wegen en de waterwegen, vermeld in en toegepast conform het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de provinciale ruimtelijke structuurplannen buiten werking treedt.

Volgens de gemachtigde zou dit gebeuren eens het hoofdwegennet en het dragende netwerk geselecteerd zijn. Vermits de wegencategorisering en de selectie bepaald overeenkomstig de ontworpen artikelen 40/1 tot 40/3 van het decreet van 26 april 2019 in de plaats lijken te komen van die vermeld en toegepast conform het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de provinciale structuurplannen, moet in artikel 92 van het voorontwerp worden gepreciseerd dat die buitenwerkingtreding slechts kan geschieden nadat de selectie overeenkomstig de ontworpen regeling is gebeurd.

### Artikel 93

44. Naar luid van artikel 93 van het voorontwerp treden de artikelen 4 en 7 van het aan te nemen decreet in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Om evenwel te vermijden dat die delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet staat met het beginsel bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens hetwelk ze decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, dient een uiterste datum te worden bepaald waarop het aan te nemen decreet in werking treedt indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Het lijkt dan ook eerder aangewezen om nu een uiterste datum op te nemen waarop het decreet alleszins in werking zal treden, bijvoorbeeld 1 januari 2022, maar aan de Vlaamse Regering een delegatie te verlenen om een vroegere datum van inwerkingtreding te bepalen. Het operationeel maken van de verschillende procedures zal enige tijd vergen. Een delegatie aan de Vlaamse Regering om concreet te beoordelen op welk ogenblik deze procedures voldoende zijn uitgewerkt om de decretale bepalingen in werking te laten treden, lijkt dan ook gerechtvaardigd.”

Met het invoegen van deze uiterste datum van inwerkingtreding kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT