

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM-De Lijn
  - Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

Met het voorliggende ontwerp van besluit wenst de Vlaamse Regering de bevoegdheden uit te oefenen die haar via het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij-De Lijn, gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, werden toegekend.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft binnen het Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken betrekking op het vaststellen en bestraffen van overtredingen op de reisvoorwaarden, bedoeld in artikel 2, 20° van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid, voor het vervoer op het kernnet en het aanvullende net, waarvoor De Lijn is aangesteld als interne exploitant.

Op 26 april 2019 keurde het Vlaams Parlement het decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM- De Lijn goed. Dit decreet wijzigde het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (hierna "Oprichtingsdecreet"). De artikelen 15 tot en met 25 van het decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM- De Lijn namen het opgeheven hoofdstuk VI van het Oprichtingsdecreet opnieuw op en introduceerden in dat hoofdstuk VI de artikelen 44ter tot en met 44 duodecies tot regeling van de procedure tot het vaststellen en bestraffen van overtredingen op de reisvoorwaarden, bedoeld in artikel 2, 20° van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid. Verschillende van deze artikelen kennen bevoegdheden toe aan de Vlaamse Regering. Via onderhavig besluit wenst de Vlaamse Regering deze bevoegdheden uit te oefenen.

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Inspectie van Financiën verleende een gunstig advies op 11 april 2022.

De Inspectie van Financiën stelde in haar advies bijkomende vragen m.b.t. de budgettaire weerslag van het OBVR. Naar aanleiding van deze vragen van de Inspectie van Financiën werd in de rubriek 3.A. de tabel per leeftijdscategorie en type overtreding vervangen. Eveneens werden de tabellen toegevoegd voor de jaren 2020, 2021 en 2022. Deze tabellen vertrekken, zoals de IF correct veronderstelt, van de reële ontvangsten van de desbetreffende jaren. Gelet op de differentiatie naar leeftijdscategorie is er sprake van een beperkte minderopbrengst. Deze differentiatie is ingegeven vanuit maatschappelijk oogpunt en na adviezen van de Vlaamse Ombudsdienst, De Ambrassade en het Kinderrechtencommissariaat.

De cijfers voor 2022 wijzen erop dat het aantal administratieve boetes toeneemt en dat dus minstens er een break-even dan wel lichte stijging zal zijn in de ontvangsten t.o.v. 2019. Deze stijging is het gevolg van een verhoogd aantal overtredingen die te wijten zijn aan een periode van minder tot geen controles tijdens de COVID-19-crisis. Hierdoor verwacht VVM De Lijn dat de komende jaren de inkomsten niet zullen dalen maar minstens gelijk dan wel lichtjes hoger zullen gaan liggen.

Het wetgevingstechnisch en taaladvies 2022/143 van 21 april 2022 werd verwerkt in het ontwerpbesluit.

Het Begrotingsakkoord werd verleend op 9 juni 2022.

Het ontwerp van besluit werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juni 2022, (VR 2022 1706 DOC.0655/1 en VR 2022 1706 DOC.0655/2).

De Raad van State verleende advies nr. 71.734/1/V op 27 juli 2022 waaraan het bijgaande ontwerp van besluit werd aangepast.

De opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot de rechtsgronden werden integraal gevolgd. De aanhef van het ontwerp werd aangevuld conform randnummers 3.4,3.5 en 11 van het advies.

In randnummer 3.6 moedigt de Raad van State aan om van het decretale en reglementaire kader voor het openbaar vervoer een coherent geheel te maken nu er voor het ontwerp rechtsgrond moet worden gezocht in drie verschillende decreten, elk met een grondig verschillend toepassingsgebied en een verschillende systematiek. Deze oefening kan later plaats vinden en moet in voorkomend geval gebeuren op decretaal niveau. In elk geval bieden de respectievelijke decreten voldoende rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp van besluit.

Teneinde tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State in randnummer 4 werd artikel 6, eerste lid, 6°, 7°, en 8°, van het ontwerp van besluit meer verduidelijkt om de gevallen waarin een overtreding aanleiding kan geven tot een sanctie beter af te bakenen. De overige gedragingen lijken voldoende afgebakend en omschreven om een onevenredige toepassing ervan te vermijden en om voldoende duidelijk en voorspelbaar te zijn voor de rechtsonderhorigen .

In randnummer 5 geeft de Raad aan dat artikel 6, eerste lid, 16°, van het ontwerpbesluit in strijd kan zijn met artikel 7 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens. Om die reden werd het betreffende artikel 6, eerste lid, 16° geschrapt.

De opmerking van de Raad in randnummer 6 van haar advies wordt niet gevolgd. De werkwijze waarbij met een vast boetebedrag wordt gewerkt wijkt immers niet af van de huidige werkwijze

zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM. De huidige werkwijze en de in het ontwerpbesluit beschreven werkwijze hanteert reeds een heel evenredige toepassing van de sancties door een onderscheid te maken naargelang de ernst van de overtreding, namelijk gevaarlijke handelingen of handelingen die de dienstverlening kunnen verstoren enerzijds versus hinderlijke handelingen anderzijds. In de huidige werkwijze wordt door De Vlaamse Vervoermaatschappij wel degelijk rekening gehouden met verzachtende omstandigheden bij de beoordeling of het opleggen van een sanctie op zijn plaats is. Verdere differentiatie wordt bovendien voorzien in functie van de leeftijd van de overtreder.

Het advies van de Raad om een regeling te voorzien voor het geval van samenloop van inbreuken (randnummer 7 van het advies) wordt niet gevolgd. Een dergelijke regeling ontbreekt ook in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM. Evenwel wordt in toepassing van dat betreffende besluit bij de beoordeling van de vraag of een administratieve boete moet worden opgelegd voor meerdere feiten begaan door dezelfde persoon, reeds de beoordeling gedaan of er sprake was een samenloop van inbreuken of door eenheid van opzet dan wel of er sprake was van los van elkaar staande handelingen. In geval van samenloop wordt dan de sanctie van toepassing op de meest ingrijpende of de zwaarste overtreding opgelegd.

Aan de vraag in randnummer 8 te voorzien in een regeling voor het geval van samenloop van de administratieve vervolging op grond van de ontworpen bepalingen met een gewone strafrechtelijke vervolging wordt tegemoet gekomen door in artikel 9, §1, van het ontwerp een lid toe te voegen dat bepaalt wanneer er geen administratieve boete meer door De Vlaamse Vervoermaatschappij kan worden opgelegd.

De opmerking in randnummer 10 wordt niet gevolgd. De Raad van State is immers de volgens het gemene recht bevoegde rechtbank om tegen een administratieve rechtshandeling op te treden. De hoogte van de gerechtskosten bij de Raad van State is bovendien een beslissing van de federale wetgever. De Vlaamse wetgever heeft hieromtrent geen bevoegdheid. Bovendien kan wie hiervoor in aanmerking komt beroep doen op rechtsbijstand. De Raad van State is bovendien sinds de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM de bevoegde rechtbank voor de betwisting van de door De Lijn opgelegde administratieve boetes.

Artikel 2 van het ontwerpbesluit wordt aangepast conform de opmerking van de Raad van state in randnummer 12.1 tot en met 12.3 van het advies. De opmerking in randnummer 12.4 van het advies wordt niet gevolgd. De geldigheidsvoorwaarden waarvan sprake zijn immers wel degelijk van beperkt tot aangelegenheden met een zeer beperkte en niet-beleidsmatige aard. Het gaat om bepalingen over het gebruik van de vervoersbewijzen opdat die geldig kunnen worden gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld voor een vervoerbewijs met meerdere ritten vereist dat men een ontwaarding doet door gebruik te maken van de ontwaardingstoestellen aan het voertuig, een handeling die voor deze vervoerbewijzen al jaren geldt en door de reizigers is gekend en vertrouwd. Deze voorwaarden worden bovendien voldoende bekendgemaakt via de door de reizigers gekende en vertrouwde kanalen zoals de website van De Lijn, (reclame)campagnes, algemene voorwaarden (via verkoop op afstand) ...

De verschrijving werd conform randnummer 13 van het advies aangepast.

Zoals gesuggereerd in randnummer 14 van het advies werden de gevallen waarin de lijncontroleurs en de chauffeurs reizigers de toegang kunnen ontzeggen of hen kunnen verplichten het voertuig te verlaten in artikel 3, vijfde lid, nader gepreciseerd.

In randnummer 15 van het advies vraagt de Raad zich af of de verplichting om te waken over de naleving van de reisvoorwaarden in hoofde van het personeel van de VVM niet eerder thuis hoort in het personeelsstatuut van De Lijn. Teneinde aan het publiek en in het bijzonder de reizigers

duidelijk te maken dat ook een chauffeur richtlijnen kan geven over het gedrag in en rond de voertuigen lijkt het opportuun om deze verplichting in het besluit te houden.

In functie van de opmerkingen in randnummer 16 van het advies werd in artikel 5 van het ontwerpbesluit verduidelijkt dat geen administratieve kosten zullen verschuldigd zijn voor het niet komen opdagen op een mondelinge hoorzitting wanneer de persoon in kwestie zich kan beroepen op een verantwoorde reden.

In functie van de opmerking in randnummer 18 van het advies werd in artikel 9, §1, van het ontwerpbesluit verduidelijkt dat ook tegen vaststellingen van overtreding die de eerste maal niet worden bestraft, toch verweermiddelen kunnen worden ingeroepen.

Door aanpassing van artikel 9, §5, van het ontwerpbesluit in die zin dat het gaat om een weerlegbaar vermoeden in hoofde van de ouders of andere personen die het ouderlijk gezag over de minderjarige uitoefenen en een verduidelijking van de hoogte van de administratieve boetes wordt tegemoet gekomen aan de opmerkingen in randnummers 19 en 20 van het advies.

Conform de opmerking in randnummer 21 van het advies wordt in artikel 9, §6, van het ontwerpbesluit verduidelijkt dat er aan de overtreder kosteloos een geldig vervoerbewijs wordt afgegeven.

Artikel 10, eerste lid, 2<sup>o</sup> van het ontwerpbesluit wordt aangevuld met de in randnummer 22.2 van het advies voorgestelde verwijzing naar de decretale verplichting zoals vermeld in artikel 44sexies, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990.

De opmerking in randnummer 22.3 wordt niet gevolgd. In heel wat gevallen zal de vaststelling van de overtreding samenvallen met de relevante gepleegde feiten zonder dat eventuele omstandigheden enige invloed hebben op de beoordeling van de vraag of de feiten wel of niet gesanctioneerd dienen te worden met een administratieve boete. Het nogmaals vermelden van deze feiten zou aldus geen nuttige bijdrage leveren ter bescherming van de rechten van de onderhorige.. Hoewel dit niet wegneemt dat in sommige gevallen een vermelding van de omstandigheden nodig kan zijn om te oordelen of de feiten dienen gesanctioneerd te worden met een administratieve boete, zal dit zeker niet zo in alle gevallen zijn. Bovendien somt het betreffende artikel 10 van het ontwerpbesluit enkel de minimaal op te nemen gegevens op. Het verbiedt in geen geval de opname van bijkomende gegevens zoals de omstandigheden waarin de feiten werden gepleegd indien dit relevant zou zijn. Tenslotte leert de praktijk dat heel wat omstandigheden op een andere manier ter kennis worden gebracht van de sanctionerende personeelsleden dan via opname in het proces-verbaal door de lijncontroleurs. Zo kunnen de sanctionerende personeelsleden via andere kanalen de drukte op het voertuig zelf nagaan, verbindingproblemen bij de leveranciers van sms-tickets, een defect van de valideringstoestellen, ...

Artikel 10, tweede lid van het ontwerpbesluit wordt in overeenstemming met de opmerking in randnummer 22.4 van het advies van de Raad van State aangepast zodat het heel duidelijk is dat er slechts één proces-verbaal wordt opgesteld.

Voor wat betreft de opmerking in randnummer 22.5 kan eveneens opgemerkt worden dat artikel 10 van het ontwerpbesluit slechts voorziet in een minimale opsomming van de gegevens die in het proces-verbaal dienen te worden opgenomen. Indien dit is vereist kunnen de opmerkingen van de overtreder worden opgenomen. Een verplichting om altijd de opmerkingen van de overtreder op te nemen in het proces-verbaal zal in veel gevallen geen bijdragen leveren tot de bescherming van de rechtsonderhorige. Bovendien beschikt de rechtsonderhorige via de in het decreet van 31 juli 1990 voorziene mogelijkheden om zijn verweermiddelen te formuleren nog steeds over de mogelijkheid om zijn opmerkingen door te geven.

## 2. INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

Het gewijzigde Oprichtingsdecreet kent aan de Vlaamse Regering de volgende bevoegdheden toe:

- nadere regels vastleggen over de administratieve kosten van de administratieve sanctieprocedure, de wijze van inning en invordering van de administratieve geldboetes en over de termijnen waarover de overtreder beschikt;
- het niet bijhebben van een geldig vervoerbewijs, alsmede de feiten en handelingen die overlast veroorzaken op en rond het voertuig, de dienstverlening verstoren of kunnen verstoren, of gevaar veroorzaken, aanduiden als overtredingen op de reisvoorwaarden;
- het bepalen van de boetebedragen verbonden aan de overtredingen, vermeld in artikel 44ter, §1;
- de wijze van aanstelling van de lijncontroleurs en de sanctionerende personeelsleden bepalen;
- bepalen van bijkomende maatregelen die de lijncontroleurs ten aanzien van het publiek en de reizigers mogen nemen met het oog op de vaststelling van inbreuken op de reisvoorwaarden;
- preciseren van de vereiste garanties voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid in hoofde van het sanctionerend personeelslid;
- vaststellen van de wijze van kennisgeving van het proces-verbaal, vermeld in artikel 44sexies;
- bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de lijncontroleur een vervoerbewijs aan een overtreder geeft bij de vaststelling van een overtreding.

Door middel van het voorliggende besluit wenst de Vlaamse Regering de hoger vermelde bevoegdheden uit te oefenen.

### B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

#### Artikel 1

Dit artikel spreekt voor zich.

#### Artikel 2

Dit artikel machtigt VVM De Lijn om de voorwaarden met betrekking tot de geldigheid en de validatie van de vervoersbewijzen te bepalen. Artikel 2 van het ontworpen besluit vindt zijn grondslag in artikel 39, eerste lid, van het Decreet basisbereikbaarheid en de erin opgenomen principiële bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de reisvoorwaarden en exploitatievoorwaarden nader te bepalen. Met artikel 2 van het ontworpen besluit delegeert de Vlaamse Regering, voor wat de reisvoorwaarden van VVM De Lijn betreft, een deelaspect van haar bevoegdheid om de reisvoorwaarden en de exploitatievoorwaarden nader te bepalen aan de VVM De Lijn, nl. de bevoegdheid om de voorwaarden met betrekking tot de geldigheid van vervoerbewijzen te bepalen. Het bepalen van de voorwaarden met betrekking tot de geldigheid en de validatie van de vervoerbewijzen is een bijkomstig aspect van de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de reisvoorwaarden en de exploitatievoorwaarden te bepalen. De geldigheidsvoorwaarden van de vervoerbewijzen zullen relevant zijn om te bepalen of iemand in overtreding is of niet. Onder meer kan VVM De Lijn de duur van de geldigheid bepalen, de

geldigheid afhankelijk maken van een ontwaarding van het vervoerbewijs en de gegevens en informatie bepalen die een geldig vervoerbewijs moet bevatten.

### Artikel 3

Artikel 3, eerste lid, maakt de directeur-generaal van De Lijn bevoegd om de lijncontroleurs en het sanctionerend personeel aan te stellen.

In artikel 3, tweede lid, wordt de wijze waarop de aanstelling van de lijncontroleurs en de sanctionerende personeelsleden wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad beschreven. Overwegende dat de lijncontroleurs conform artikel 44quater van het Oprichtingsdecreet de hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie krijgen, is het aangewezen om hun aanstelling te publiceren. Evenwel dienen deze personen ook beschermd te worden tegen agressie en wraakacties. In die zin bepaalt artikel 44 sexies van het Oprichtingsdecreet reeds dat het proces-verbaal opgesteld door de lijncontroleurs niet de identiteit van de opsteller vermeldt, wel de individuele personeelscode. Dit artikel zou zinloos worden indien de identiteit van de lijncontroleurs in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd. Om die reden zal enkel de individuele personeelscode worden gepubliceerd.

Om een evenwicht tussen enerzijds de rechtsbescherming van de reiziger en anderzijds de veiligheid van de lijncontroleurs te waarborgen, worden enkel de individuele personeelscode van de lijncontroleur gepubliceerd. In het licht van voormeld artikel 44sexies van het Oprichtingsdecreet zal een overtreder nog steeds kunnen nagaan of de lijncontroleur wel bevoegd was en de vereiste hoedanigheid had door na te gaan of de individuele personeelscode van het proces-verbaal ook in de lijst van de lijncontroleurs voorkomt. De lijncontroleurs van hun kant, blijven beschermd doordat hun identiteit niet uitdrukkelijk in het proces-verbaal wordt opgenomen.

Teneinde betwistingen met betrekking tot de tegenstelbaarheid van de opgelegde administratieve geldboeten te vermijden, wordt de aanstelling van de sanctionerende personeelsleden eveneens met vermelding van hun individuele personeelscode in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

In artikel 3, derde lid, wordt vermeld dat de aanstelling van de lijncontroleurs dient te blijken uit een legitimatiebewijs waarvan het model dient te worden bepaald door de minister. Het legitimatiebewijs biedt de rechtsonderhorige de mogelijkheid zich ervan te vergewissen dat de betreffende lijncontroleur beschikt over de bevoegdheden zoals toegekend door het decreet en dit besluit.

Artikel 3, vijfde lid, geeft de lijncontroleurs en de chauffeurs de mogelijkheid om in te grijpen tegen onder meer personen die de veiligheid van het personeel van de VVM en/of de reizigers in het gedrang brengen, de openbare orde, de rust van de reizigers verstoren, de dienstverlening van De Lijn verstoren ...

### Artikel 4

Dit artikel geeft aan welke gedragingen en verplichtingen in hoofde van derden en reizigers kunnen worden gecontroleerd door het personeel van de VVM. Voor reizigers en derden biedt dit artikel een houvast om na te gaan of het personeel van de VVM wel binnen de grenzen van haar bevoegdheid optrad.

### Artikel 5

Artikel 5 bepaalt dat de VVM binnen de grenzen en conform de voorwaarden opgenomen in het artikel administratieve kosten kan aanrekenen voor het opmaken van een dwangbevel of wegens het zonder verantwoorde reden niet komen opdagen op een mondelinge hoorzitting.

## Artikel 6 tot en met artikel 8

De artikelen 6 tot en met 8 sommen de verplichtingen en de verboden gedragingen op waaraan de reizigers en/of het publiek zich dienen te houden.

## Artikel 9

Artikel 9, paragraaf 1 en paragraaf 3 tot en met 5 bepaalt de bedragen van de administratieve boetes die worden opgelegd in geval van overtreding van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit. De overtredingen waarvoor men kan worden bestraft variëren naargelang de leeftijd van de overtreder. Ook het bedrag van de boete die kan worden opgelegd varieert naargelang de leeftijd van de overtreder.

In paragraaf 2 wordt de betalingstermijn bepaald en de mogelijkheid om de administratieve boete in te vorderen door middel van een dwangbevel.

In paragraaf 6 worden conform 44duodecies van het Oprichtingsdecreet de gevallen bepaald waarbij een lijncontroleur een vervoerbewijs overhandigt aan de overtreder.

## Artikel 10

Artikel 10 somt de gegevens op die een proces-verbaal dient te bevatten.

## Artikel 11

Artikel 11 bepaalt de wijze van kennisgeving van het proces-verbaal en van de definitieve beslissing zoals bedoeld in artikel 44octies §2, eerste lid, en artikel 44novies, eerste lid, 6° van het Oprichtingsdecreet.

## Artikel 12

Artikel 12 somt de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM op die betrekking hebben op administratieve boetes die nu worden opgeheven aangezien ze werden herwerkt in het voorliggende ontwerp van besluit.

## Artikel 13

Dit artikel spreekt voor zich.

# **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

## **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de principiële goedkeuring op 17 juni 2022 (VR 2022 1706 DOC.0655/1).

## **B. ESR-TOETS**

De ESR-toets is niet van toepassing.

## C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de principiële goedkeuring op 17 juni 2022 (VR 2022 1706 DOC.0655/1).

## D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de principiële goedkeuring op 17 juni 2022 (VR 2022 1706 DOC.0655/1).

## **4. VERDER TRAJECT**

Het besluit zal in extenso gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad.

## **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM-De Lijn;
- 2° de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare werken te gelasten het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Lydia PEETERS

Bijlagen:

- het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
- het advies 71.734/1/V van de Raad van State van. 27 juli 2022.