



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.696/3
van 6 juli 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 66 en artikel 84 tot en met 86 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’

Op 15 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 30 juli 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 66 en artikel 84 tot en met 86 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’ op een aantal punten te wijzigen.

Zo wordt, enerzijds, de verplichting ingevoerd dat reizigers hun geldige vervoerbewijs moeten valideren zodra zij in het voertuig stappen en, anderzijds, de verplichting afgeschaft dat reizigers die recht hebben op gratis vervoer, in het bezit moeten zijn van een vervoerbewijs of een bewijsstuk (artikel 1). De personeelsleden die belast zijn met het toezicht op de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 worden gemachtigd om de identiteitskaart te vragen aan personen om na te gaan of ze de bepalingen van het voormelde besluit naleven (artikel 2). De toezichts- en administratiekosten die verschuldigd zijn wegens inbreuken op de artikelen 64 tot 68 van het voormelde besluit, worden vastgesteld door de raad van bestuur van de Vlaamse Vervoermaatschappij (hierna: VVM), in plaats van door de Vlaamse minister, bevoegd voor Vervoer (artikel 3). De bedragen van de bestaande administratieve geldboetes worden gewijzigd teneinde die aan te passen aan de gewijzigde tarieven van de VVM en aan de bedragen van de administratieve geldboetes die worden toegepast door de vervoermaatschappijen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van het Waalse Gewest en er wordt in een nieuwe administratieve geldboete voorzien (artikel 4, 4° tot 6°). De benaming van de dienst Centrale Controle en van de leidinggevendenden van de diensten die betrokken zijn bij de afhandeling van de administratieve geldboetes wordt aangepast (artikel 4, 1° tot 3°, 7° en 8°). Ten slotte wordt de wijze geregeld waarop overtreders hun opmerkingen aan de dienst Administratieve Boetes kunnen laten kennen en om de vermindering of de kwijtschelding van de boetes kunnen vragen (artikel 4, 2° en 9°).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2015 (artikel 5).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 15, 16, vijfde lid, en 66bis van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gespecificeerd door, naast de verwijzing naar de artikelen 15 en 66*bis* van het decreet van 20 april 2001, te verwijzen naar artikel 16, *vijfde lid*, van hetzelfde decreet.

Bijgevolg dient in het eerste lid van de aanhef de zinsnede “artikel 15 en 16 en artikel 66*bis*, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004” te worden vervangen door de zinsnede “artikel 15, artikel 16, vijfde lid, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004, en artikel 66*bis*, ingevoegd bij het decreet van 13 februari 2004”.

Artikel 1

5. Artikel 1, 2°, van het ontwerp strekt ertoe artikel 66, § 1, tweede tot vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 te vervangen door het ontworpen artikel 66, §§ 1/1 en 1/2, van hetzelfde besluit.

Die wijziging moet wetgevingstechnisch op een andere wijze geschieden.

In de eerste plaats dient in artikel 1, 2°, van het ontwerp het tweede tot het vierde lid van artikel 66, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 te worden opgeheven. Vervolgens dienen in een bijkomend punt in artikel 1 van het ontwerp de paragrafen 1/1 en 1/2 in artikel 66 van hetzelfde besluit te worden ingevoegd.

Artikel 3

6. Luidens het ontworpen artikel 85 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 worden de toezichts- en administratiekosten die verschuldigd zijn wegens inbreuken op de artikelen 64 tot 68 van hetzelfde besluit, bepaald door de raad van bestuur van de VVM. Zodoende strekt artikel 3 van het ontwerp ertoe een verordenende bevoegdheid te verlenen aan de raad van bestuur van de VVM.

6.1. Met betrekking tot een dergelijke delegatie van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling dient eraan te worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, er in het verleden al meermaals heeft op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State,

afdeling Wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

6.2. Gevraagd of aan de voormelde voorwaarden voor een dergelijke delegatie aan een openbare instelling is voldaan, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“a) De wijziging heeft inderdaad als bedoeling de vereiste van goedkeuring door de Vlaamse minister bevoegd voor het vervoer zoals die nu is opgenomen in artikel 85 van het Exploitatie- en Tarievenbesluit te schrappen.

b) Het gaat om de toezichts- en administratiekosten die gebruikelijk werden opgenomen in het MB reisvoorwaarden en tarieven, zoals dit een laatste keer werd goedgekeurd door de Vlaamse minister op 19 juli 2013 : <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2013/08/19/124988.pdf> (en gewijzigd bij het MB van 10 december 2013).

Het gaat dan bijvoorbeeld om de administratiekost die wordt aangerekend aan de reiziger zonder geld, de administratiekost bij de terugbetaling van een Buzzy Pass 12-24 jaar of een Omnipas 25-64 jaar en bij de aanmaak van een duplicaat van een abonnement of een gelijkgesteld gepersonaliseerd vervoerbewijs.

In die zin zijn we van mening dat het gaat om aangelegenheden van ondergeschikt belang, die van een zodanig technische aard zijn en bovendien gelinkt zijn met de bevoegdheid van De Lijn om de verschillende soorten vervoerbewijzen en de tarieven ervan te bepalen (uiteraard rekening houdend met de maximumtarieven zoals die goedgekeurd zijn door de Vlaamse Regering). Bijgevolg is de Raad van Bestuur van De Lijn het best geplaatst om met kennis van zaken te bepalen in welke gevallen er toezichts- en administratiekosten verschuldigd zijn.”

6.3. In zoverre het ontworpen artikel 85 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ertoe leidt dat de raad van bestuur van de VVM de toezichts- en administratiekosten kan bepalen die verschuldigd zijn wegens inbreuken op de artikelen 64 tot 68 van hetzelfde besluit, zonder aan enige door de Vlaamse Regering bepaalde voorwaarde te zijn onderworpen, neemt het voorgaande niet weg dat artikel 85 niet bestaanbaar is met artikel 16, vijfde lid, van het decreet van 20 april 2001, luidens welke bepaling de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt waaronder de VVM toezichts- en administratiekosten kan innen.

Bovendien is, in de afwezigheid van enige voorwaarde die het optreden van de raad van bestuur van de VVM beperkt, eveneens niet voldaan aan de voormelde vereiste dat de delegatie slechts een beperkte draagwijdte mag hebben en van technische aard dient te zijn.

6.4. In het ontwerp zou de aan de raad van bestuur van de VVM verleende bevoegdheid nader omschreven moeten worden, zodat die het kader van de zuiver technische aspecten niet te buiten kan gaan. Zo moet in het ontworpen artikel 85 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 minstens worden bepaald dat de door de raad van bestuur van de VVM bepaalde toezichts- en administratiekosten niet hoger mogen zijn dan de reële kostprijs die voortvloeit uit de vaststelling en de afhandeling van de in die bepaling geviseerde inbreuken en moet worden bepaald welke kosten in rekening mogen worden gebracht bij de

berekening van de toezichts- en administratiekosten. Ook andere elementen, zoals eventuele vrijstellingen, moeten in het besluit zelf worden geregeld.

Artikel 4

7. In het ontworpen artikel 86, § 2, tweede lid, 1°, en derde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 dient de zinsnede “artikel 64, 66, §1” te worden vervangen door de zinsnede “artikel 64, artikel 66, § 1”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT