



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.331/3
van 25 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2014 houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest’

Op 26 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2014 houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 november 2016.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 4 april 2014 ‘houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest’ (citeeropschrift: het GIPOD-decreet van 4 april 2014). Zo wordt de termijn bepaald voor de invoer in het Generiek Informatieplatform Openbaar Domein (hierna: het GIPOD) van werkopdrachten van categorie 2 en van categorie 3 (artikel 2), van andere geplande innames (artikel 3), van een synergie (artikel 4) en van omleidingen (artikel 5). Tevens wordt geregeld wie inbreuken kan vaststellen en administratieve geldboeten kan opleggen (artikel 6) en wordt bepaald wie de administratieve geldboeten kan invorderen (artikelen 7 en 8). Ten slotte wordt de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het GIPOD-decreet van 4 april 2014 (artikel 9) en van het te nemen besluit (artikel 10) geregeld.

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het eerste tot derde lid van de aanhef ervan vermelde bepalingen, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.2. In artikel 6, derde lid, tweede zin, 1^o tot 3^o, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat om het bedrag van de administratieve geldboete te bepalen, rekening wordt gehouden met de ernst van de hinder voor de weggebruikers, de grootte van de ingenomen zone en de periode van de inname van de openbare weg.

Gevraagd naar de rechtsgrond van die bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“Art. 16, § 2, laatste lid, van het GIPOD-decreet: De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboete.

Mocht de Raad van State echter van oordeel zijn dat die delegatie enkel slaat op het opleggen en niet op het nader bepalen van de boete (m.a.w. dat het nader bepalen van de boete geen onderdeel is van het opleggen van de boete), dan is o.i. de Vlaamse Regering op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gemachtigd om de nodige verduidelijkingen/criteria inzake het opleggen van de geldboete te voorzien, aangezien dat artikel de uitvoerende macht de algemene bevoegdheid verleent om decreten uit te voeren. In voorkomend geval wordt dit artikel 20 van de bijzondere wet in de aanhef opgenomen.”

Naar luid van artikel 16, § 2, vierde lid, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014 bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboetes. Die machtiging omvat niet de bevoegdheid om nadere regels vast te

stellen voor het bepalen van de hoogte van de administratieve geldboete. Bijgevolg kan artikel 6, derde lid, tweede zin, 1° tot 3°, van het ontworpen besluit geen rechtsgrond vinden in die bepaling.

In artikel 16, § 1, tweede lid, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014 wordt evenwel voorgeschreven dat “bij het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete (...) rekening [wordt] gehouden met de ernst van de inbreuk en, in voorkomend geval, met verzachtende omstandigheden”. Er kan worden aangenomen dat in artikel 6, tweede lid, tweede zin, 1° tot 3°, van het ontworpen besluit nader wordt gepreciseerd wat onder “de ernst van de inbreuk” dient te worden verstaan. Voor die bepaling kan dan ook een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 16, § 1, tweede lid, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014.

3.3. Luidens de artikelen 7 en 8 van het ontworpen besluit worden de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en de administratieve geldboeten “als gevolg van de taken van het agentschap Informatie Vlaanderen” ingevorderd door ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst.

In zoverre met de woorden “administratieve geldboeten” in artikel 7 van het ontworpen besluit de administratieve geldboeten worden bedoeld waarin wordt voorzien door het GIPOD-decreet van 4 april 2014, vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 16, § 3, eerste lid, laatste zin, van dat decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering aanwijst wie de administratieve geldboete kan innen en invorderen.

Voor het overige wordt, volgens het eerste lid van de aanhef, voor artikel 7 van het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren’. Voor artikel 8 van het ontworpen besluit wordt, volgens het tweede lid van de aanhef ervan, rechtsgrond gezocht in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren’.

Artikel 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren’ bepaalt:

“De Vlaamse regering stelt de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst aan en belast hen met het invorderen van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen in de door haar aan te duiden gewestelijke aangelegenheden.

De in het eerste lid bedoelde ambtenaren kunnen ook, in naam en voor een openbare instelling die afhangt van het Vlaamse Gewest, de bedoelde niet-fiscale schuldvorderingen invorderen op verzoek van deze instelling en met akkoord van de Vlaamse regering.”

Artikel 2 van het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder

ressorteren' voorziet in een gelijkaardige regeling voor gemeenschapsaangelegenheden en voor openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap.

Gevraagd of voor de artikelen 7 en 8 van het ontworpen besluit niet veeleer rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 2, tweede lid, van de voormelde decreten van 22 februari 1995, antwoordde de gemachtigde:

“Voor de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen (zoals de KLIP-retributies, cfr. Nota aan de Vlaamse Regering 1.3.7, maar ook toekomstige andere vorderingen *ingevolge de taken van AIV*, ongeacht of die worden gestort ten voordele van het Eigen Vermogen) is de rechtsgrond o.i. terug te vinden in artikel 2, eerste lid, van de CIC-decreten van 22 februari 1995, gezien de opdrachtgever het agentschap Informatie Vlaanderen (Intern Verzelfstandigd Agentschap zonder rechtspersoonlijkheid) is.

Het is immers zo dat personeelsleden van het *agentschap Informatie Vlaanderen (AIV)* de geldboete/retributie bepalen en opleggen. Het bedrag van de schuldvordering wordt geïnd en ingevorderd *door personeelsleden van AIV*, weliswaar in het geval van de GIPOD-boetes en de KLIP-retributies ten voordele van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen (d.w.z. op de rekening van het EV IV) (het EV IV heeft geen eigen personeel).

Bij ingebrekestelling gaat het dossier over van *het agentschap Informatie Vlaanderen* naar VLABEL om bij dwangbevel in te vorderen. Er wordt een overeenkomst gesloten tussen *het agentschap Informatie Vlaanderen* en VLABEL die de rollen en verantwoordelijkheden verder regelt voor het innen en invorderen van o.a. de administratieve boeten en retributies *als gevolg van de taken van het AIV*.

Aangezien het schuldvorderingen, retributies en boeten betreft *ingevolge de taken van het agentschap Informatie Vlaanderen (het is een algemene bepaling, ook voor toekomstige nu nog niet geregelde schuldvorderingen en boeten die eventueel niet worden geïnd ten voordele van het Eigen Vermogen)*, wordt verwezen naar het eerste lid van artikel 2 van de CIC-decreten.”

Het voorgaande gaat evenwel niet op wanneer de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en de administratieve geldboeten worden geïnd en ingevorderd ten voordele van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen. In dat geval moet worden aangenomen dat die schuldvorderingen en geldboeten in naam en voor rekening van een van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap onderscheiden rechtspersoon¹ worden ingevorderd, zodat rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 2, tweede lid, van de decreten van 22 februari 1995. Bijgevolg moet aan de voorwaarden van deze bepalingen worden voldaan, namelijk dat er een verzoek van de betrokken instelling en een akkoord van de Vlaamse Regering is. De artikelen 7 en 8 van het ontworpen besluit moeten in het licht hiervan opnieuw worden onderzocht.

¹ Uit artikel 7, eerste lid, van het decreet van 15 januari 2016 ‘houdende diverse maatregelen inzake de ontbinding van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen en de oprichting van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen’ vloeit voort dat aan het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen rechtspersoonlijkheid wordt toegekend.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In verschillende bepalingen van het ontwerp worden regelingen overgenomen of geparafraseerd uit het GIPOD-decreet van 4 april 2014.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”).

In het licht hiervan stelt de gemachtigde voor om:

- artikel 1 van het ontwerp achterwege te laten;
- in artikel 2, tweede lid, 1° en 2°, van het ontwerp telkens de woorden “en waarvan de voorbereidingen minstens vijf werkdagen in beslag nemen” te schrappen;
- artikel 6, derde lid, tweede zin, 4°, van het ontwerp achterwege te laten;
- artikel 6, vijfde lid, eerste zin, van het ontwerp te schrappen en de tweede zin als volgt te laten luiden: “De ambtenaren van het agentschap Vlaamse Belastingdienst, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst, worden ermee belast het dwangbevel, vermeld in artikel 16, § 3, tweede lid, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014, uit te vaardigen en de administratieve geldboete in te vorderen.”

Hiermee kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor is opgemerkt aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Zo moet vóór het eerste lid van de aanhef een lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het huidige eerste en tweede lid van de aanhef, die het tweede en derde lid worden, moet ook worden verwezen naar artikel 2, tweede lid, van de decreten van 22 februari 1995 en in het huidige derde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, moet ook worden verwezen naar artikel 16, § 1, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014.

Artikel 3

6. In artikel 3, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de woorden “namelijk als de andere geplande inname niet binnen die termijn wordt aangevraagd”. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stelde de gemachtigde voor om de eerste zin van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp te schrappen en de tweede zin ervan als volgt te herformuleren:

“Als de gemeente niet tijdig kennis heeft van elke andere geplande inname als vermeld in artikel 9, § 1, van het GIPOD-decreet van 14 april 2014, wordt die andere geplande inname onmiddellijk bij kennisneming van de geplande aanvangsdatum in het GIPOD ingegeven.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 6

7. Luidens artikel 6, eerste en derde lid, van het ontwerp wijst de leidende ambtenaar van het agentschap de personeelsleden aan die bevoegd zijn om inbreuken vast te stellen en administratieve geldboeten op te leggen.

De gemachtigde bevestigde dat het “een beslissingsbevoegdheid [betreft] met individuele draagwijdte om specifieke personen aan te wijzen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS