



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.713/3
van 11 juli 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 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 11 juni 2018 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 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 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 3 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2018.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 ‘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’. In dat besluit wordt een artikel 5/1 ingevoegd (artikel 1 van het ontwerp) waarin de leidende ambtenaar van het intern verzelfstandigd agentschap Informatie Vlaanderen wordt gemachtigd om personeelsleden aan te wijzen die bevoegd zijn om de administratieve geldboete vermeld in artikel 10 van het decreet van 10 november 2017 ‘inzake de maatregelen ter verlaging van de kosten voor de aanleg van elektronische-communicatienetwerken met hoge snelheid en tot wijziging van diverse decreten’ op te leggen (ontworpen artikel 5/1, § 1, eerste lid) en wordt bepaald waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van het bedrag van die geldboete (ontworpen artikel 5/1, § 1, tweede lid). Tevens worden de nadere regels bepaald voor het betalen van de administratieve geldboete (ontworpen artikel 5/1, § 1, derde lid), en worden de personeelsleden van het agentschap Vlaamse Belastingdienst ermee belast het dwangbevel vermeld in artikel 11, § 2, tweede lid, van het decreet van 10 november 2017 uit te vaardigen en de administratieve geldboete in te vorderen (ontworpen artikel 5/1, § 2).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen artikel 5/1, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 (artikel 1 van het ontworpen besluit) vindt rechtsgrond in artikel 11, § 1, eerste lid, van het decreet van 10 november 2017, naar luid waarvan de Vlaamse Regering aanwijst wie de geldboete waarin artikel 10 van hetzelfde decreet voorziet, kan opleggen en de aanmaningen kan verrichten.

3.2. In artikel 10, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt voorgeschreven dat bij het bepalen van het bedrag van de voormelde administratieve geldboete, rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk en, in voorkomend geval, met verzachtende omstandigheden.

Er kan dan ook worden aangenomen dat in het ontworpen artikel 5/1, § 1, tweede lid, 1° tot 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 nader wordt gepreciseerd wat onder “de ernst van de inbreuk” dient te worden verstaan. Voor die bepaling kan 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 10, tweede lid, van het decreet van 10 november 2017.

3.3. Voor het ontworpen artikel 5/1, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 11, § 1, vierde lid, van het decreet van 10 november 2017, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor het opleggen en het betalen van de administratieve geldboete.

3.4. Ten slotte biedt artikel 11, § 2, tweede lid, van hetzelfde decreet rechtsgrond voor het ontworpen artikel 5/1, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016. Bij de eerstvermelde bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om aan te wijzen wie een dwangbevel kan uitvaardigen en uitvoerbaar verklaren.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontworpen artikel 5/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 geeft uitvoering aan het decreet van 10 november 2017, waarin het rechtsgrond vindt, en *niet* aan het decreet van 4 april 2014 ‘houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest’ (hierna: het GIPOD-decreet van 4 april 2014). Nochtans geeft volgens het opschrift ervan het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 uitvoering aan het GIPOD-decreet van 4 april 2014.

Gevraagd of, in het licht hiervan, het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 niet moet worden aangepast, dan wel of het voor advies voorgelegde ontwerp niet moet worden omgevormd tot een op zichzelf staand besluit, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Wetgevingstechnisch mag een opschrift niet worden gewijzigd. Er is echter weldegelijk een link met het GIPOD-besluit aangezien het GIPOD-decreet in grote mate de voornoemde richtlijn (artikel 5, 6 en 11) omzet zoals is bepaald in artikel 2, tweede lid, van het GIPOD-decreet. Bovendien zullen dezelfde personeelsleden, vermeld in artikel 5 en het voorliggende ontwerp-artikel 5/1, de administratieve geldboetes opleggen. Ons inziens leidt het evenmin tot verwarring of rechtsonzekerheid aangezien artikel 5, 6 en 11 van voornoemde richtlijn in het GIPOD-decreet zijn omgezet en het GIPOD-besluit uitvoering geeft aan alle artikelen van het GIPOD-decreet. Vandaar dat ons inziens er een duidelijke band is met het GIPOD-besluit en wordt voorgesteld geen apart besluit van maximum 3 artikelen op te stellen.”

Het voorgaande neemt niet weg dat het opschrift van een besluit volledig moet zijn, zodat geen verwarring kan ontstaan omtrent de juiste strekking van het onderwerp van de tekst.¹ Het ontworpen artikel 5/1 geeft geen uitvoering aan het decreet van 4 april 2014. Het invoegen van de ontworpen bepaling in het besluit van 9 december 2016 zonder dat het opschrift van dat besluit wordt aangepast, dreigt dan ook aanleiding te geven tot rechtsonzekerheid. Het opschrift van het besluit van 9 december 2016 zou zo moeten worden aangepast dat eruit blijkt dat ook uitvoering wordt gegeven aan het decreet van 10 november 2017. In het andere geval moet het ontwerp worden omgevormd tot een op zichzelf staand besluit.

¹ Zie omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 50, 2°.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast aan wat hiervoor omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit werd opgemerkt. Zo moet voor het eerste lid een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en moet in het eerste lid, dat het tweede lid wordt, ook worden verwezen naar artikel 10, tweede lid, van het decreet van 10 november 2017.

Nieuw in te voegen artikel

6. Zoals aangegeven in de nota aan de Vlaamse Regering vormt het ontwerp een omzetting van artikel 11 van Richtlijn 2014/61/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 ‘inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid’.

Overeenkomstig artikel 13, lid 3, van die richtlijn dient in het ontwerp voor artikel 1 een nieuw artikel te worden ingevoegd, dat luidt:

“Dit besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/61/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid.”

Artikel 1

7. In het ontworpen artikel 5/1, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 wordt gewag gemaakt van “het agentschap”. Noch in het decreet van 10 november 2017, noch in het voormelde besluit wordt die term evenwel gedefinieerd.

Gevraagd wat met dat begrip wordt bedoeld, verwees de gemachtigde naar artikel 3, 1°, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014, naar luid waarvan in dit decreet onder “het agentschap” het intern verzelfstandigd agentschap Informatie Vlaanderen wordt verstaan.

Normalerwijs werkt een definitie in een decreet door in een besluit dat wordt genomen ter uitvoering ervan. Aangezien, zoals hiervoor reeds werd uiteengezet, het ontworpen artikel 5/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 geen uitvoering geeft aan het GIPOD-decreet van 4 april 2014, gaat dit niet op voor de in die bepaling gehanteerde begrippen. Bijgevolg wordt het begrip “agentschap” het best nader in de tekst van het ontwerp omschreven.

8. Gevraagd of er geen tegenspraak bestaat tussen de eerste zin van het ontworpen artikel 5/1, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016, naar luid waarvan de administratieve geldboete wordt betaald binnen dertig dagen nadat de beslissing definitief is geworden, en de tweede en derde zin van die bepaling, waarin wordt bepaald dat de betrokkene betaalt binnen dertig dagen vanaf de datum van afgifte van de aangetekende zending

of van de brief tegen ontvangstbewijs (als hij niet in beroep gaat) of binnen dertig dagen nadat hij de beslissing van de beroepsinstantie heeft ontvangen (als hij in beroep is gegaan), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Bij nader inzien (...), dient het derde lid als volgt te worden gestipuleerd:

De administratieve geldboete wordt binnen de volgende termijnen betaald:

1° als de betrokkene niet in beroep gaat, betaalt hij de administratieve geldboete binnen dertig dagen vanaf de datum van de afgifte van de aangetekende zending of vanaf de datum van de brief tegen ontvangstbewijs;

2° als de betrokkene in beroep gaat en de beroepsinstantie bevestigt de beslissing, betaalt hij de administratieve geldboete binnen dertig dagen nadat hij de beslissing van de beroepsinstantie heeft ontvangen.”

Hiermee kan in beginsel worden ingestemd. Er moet evenwel ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de beroepsinstantie de hoogte van de administratieve geldboete herziet, door in punt 2 van de door de gemachtigde voorgestelde tekst, na de woorden “en de beroepsinstantie bevestigt de beslissing”, de woorden “of hervormt het bedrag van de administratieve geldboete” in te voegen. Bovendien worden de woorden “datum van de brief” beter vervangen door de woorden “datum van kennisgeving”.²

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

² Zie immers artikel 11, § 1, derde lid, van het decreet van 10 november 2017, naar luid waarvan de kennisgeving van de beslissing het bedrag vermeldt, evenals de wijze waarop en de termijn waarin de boete moet worden betaald.