



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.420/VR
van 23 december 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de betalingswijze van de retributies, bepaald in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’

Op 9 november 2016 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, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de betalingswijze van de retributies, bepaald in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

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 minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn is identiek aan het ministerieel besluit van 2 maart 2015 ‘tot bepaling van de betalingswijze van de retributies, bepaald in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’. Tegen dat besluit is een verzoekschrift tot nietigverklaring ingediend bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (dossier nr. G/A.215.837/XIV-36.420). In haar verslag van 20 mei 2016 heeft de auditeur voorgesteld het besluit in kwestie te vernietigen omdat geen voorafgaand advies werd ingewonnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, zonder dat de hoogdringendheid werd ingeroepen.

Gelet hierop strekt het ontwerp ertoe het ministerieel besluit van 2 maart 2015 op te heffen (artikel 7, 2°, van het ontwerp), en de bepalingen ervan opnieuw in te voeren met ingang van 26 maart 2015 (artikel 8), dit is de datum waarop het ministerieel besluit van 2 maart 2015 in werking is getreden.

Het ontwerp regelt de betalingswijze:

- van de retributies voor het indienen van een verzoekschrift bij de beroepscommissie die uitspraak moet doen over de beroepen in verband met het mislukken voor het praktisch examen voor het behalen van een rijbewijs of van een bewijs van vakbekwaamheid (artikel 2);
- van de retributies voor de afgifte van een erkenning van een rijkschool en in geval van een substantiële wijziging van een van de gegevens van de erkenning (artikel 3, 1°);
- van de retributies voor de afgifte van een exploitatievergunning van een vestigingseenheid en in geval van een substantiële wijziging van de gegevens van de vergunning (artikel 3, 2°);
- van de jaarlijkse retributies, verschuldigd per erkende rijkschool, per vestigingseenheid en per personeelslid (artikel 4);
- van het inschrijvingsgeld voor het examen van beroepsbekwaamheid van het leidend en onderwijzend personeel van de rijkscholen (artikel 5).

Het ontwerp strekt er ten slotte toe de op 26 maart 2015 geldende regelingen voor het betalen van de voormelde retributies op te heffen (artikel 6 en artikel 7, 1°).

BEVOEGDHEID

3. Luidens artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd voor de “reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en de erkenningsvoorwaarden van rijsscholen en examencentra (...)”.

De retributies waarvan de betalingswijze door het ontwerp wordt geregeld, betreffen in beginsel, enerzijds, examens inzake de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen en, anderzijds, de erkenning van rijsscholen.

Zonder uitspraak te moeten doen over de vraag of, wanneer het verzoekschrift aan de beroepscommissie betrekking heeft op het mislukken van het praktisch examen met het oog op het behalen van het bewijs van vakbekwaamheid,¹ de ontworpen regeling “examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen”, dan wel de toegang tot het beroep betreft,² kan worden besloten dat het ontwerp tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.

RECHTSGROND

4.1. De artikelen 2 en 6 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 61, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’, naar luid waarvan de minister tot wiens bevoegdheid de verkeersveiligheid behoort (hierna: de minister) de betalingswijze regelt van de retributies waarin het eerste lid van die bepaling voorziet.

Voor de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 10, § 4, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 ‘betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’, waarin wordt bepaald dat de in artikel 10, §§ 1 tot 3, bedoelde retributies door toedoen van het bestuur worden geïnd.

¹ Zie artikel 44, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ‘betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’, naar luid waarvan na twee mislukkingen voor hetzelfde type praktisch examen vermeld in dit besluit, tegen die tweede beslissing beroep kan worden ingediend bij de commissie bedoeld in artikel 47 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’.

² Zie dienaangaande adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, opmerking 17.2.

Artikel 5 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 38, eerste lid, van voornoemd koninklijk besluit van 11 mei 2004. Bij dat artikel wordt de minister gemachtigd om de betalingswijze te bepalen van het inschrijvingsgeld waarin diezelfde bepaling voorziet.

Artikel 7 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in elk van de voormelde bepalingen.

4.2. De voormelde bepalingen van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 en van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 1, 23, § 1, 2°, en § 3, en 27, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Volgens artikel 8 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 26 maart 2015. Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

5.2. De ontworpen regeling strekt er onder meer toe het ministerieel besluit van 2 maart 2015 op te heffen met ingang van 26 maart 2015, zijnde de datum van inwerkingtreding van dat ministerieel besluit. Dit komt erop neer dat het ministerieel besluit van 2 maart 2015 wordt ingetrokken. Bijgevolg strekt het tot aanbeveling in het ontwerp te bepalen dat het ministerieel besluit van 2 maart 2015 wordt ingetrokken, in plaats van opgeheven.³

5.3. Wat de overige bepalingen van het ontwerp betreft, moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, is vereist dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang die terugwerkende kracht kunnen verantwoorden.⁴

³ Volgens de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, kan een administratieve rechtshandeling die geen rechten heeft doen ontstaan ten voordele van derden, zoals hier het geval is, steeds – en ongeacht het regelmatige of het onregelmatige karakter ervan – worden ingetrokken wanneer de overheid oordeelt dat het algemeen belang dat vereist.

⁴ RvS 8 juli 2008, nr. 185.217, Schippers en Swerts; RvS 11 oktober 2010, nr. 208.034, Janssens e.a. Zie ook, wat wetgevende normen betreft, de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in die zin: bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6.

Het komt de stellers van het ontwerp toe aan te tonen dat de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef moet eveneens naar artikel 1 van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’ worden verwezen en kan meer in het bijzonder naar artikel 23, § 1, 2°, en § 3, van diezelfde wet worden verwezen.

7. In het derde lid van de aanhef kan inzonderheid naar de artikelen 10, § 4, *eerste lid*, en 38, *eerste lid*, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 worden verwezen.

Artikelen 3 tot 5

8. Wanneer in het ontwerp wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 11 mei 2004, moet dat zo precies mogelijk gebeuren. Zo moet in artikel 3, 2°, van het ontwerp worden verwezen naar artikel 10, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004, moet in artikel 4 van het ontwerp worden verwezen naar artikel 10, §§ 2 en 3, van hetzelfde koninklijk besluit, en moet in artikel 5 van het ontwerp artikel 38, eerste lid, van dat koninklijk besluit worden geïnviseerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT