



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.551/3
van 27 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen en het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen’

Op 29 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen en het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS 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 27 december 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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van diverse bepalingen van de reglementering inzake de goedkeuring en de technische keuring van voertuigen. De wijzigingen hebben onder meer betrekking op de erkenningsvoorwaarden voor de technische diensten die de testen en de inspecties op voertuigen uitvoeren of erop toezien, de periodiciteit van de keuring van bepaalde categorieën van voertuigen, de afschaffing van de keuring van voertuigen met exportkenteken, de keuring op verplaatsing en op het Verkeersveiligheidsfonds.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de relevante (het best in de aanhef van het ontworpen besluit te specificeren) onderdelen van de artikelen 1 en 2 van de wet van 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’.

3.2. Gevraagd naar de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 33/14 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 ‘tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen’ (artikel 14 van het ontwerp), waarbij aan de personeelsleden van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: het Departement) de bevoegdheid wordt verleend om op elk moment de goede uitvoering van de keuring op verplaatsing te controleren en met het oog daarop een aantal toezichtbevoegdheden worden verleend, verwees de gemachtigde naar artikel 3, § 2, van de wet van 21 juni 1985 en naar artikel 80 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’.

Bij artikel 3, § 1, van de wet van 21 juni 1985 wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om “de ambtenaren, bevoegde agenten en officieren van de gerechtelijke politie” aan te wijzen die belast zijn met het opsporen van overtredingen van die wet en van de besluiten die betrekking hebben op de technische eisen betreffende de voertuigen voor vervoer te land, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren. Aan deze personen worden bij artikel 3, §§ 1 en 2, van die wet een aantal bevoegdheden toegekend, zoals het opstellen van processen-verbaal die bewijswaarde hebben zolang het tegendeel niet bewezen is, de vrije toegang tot bepaalde bedrijfslokalen en voertuigen, de inzage in bedrijfsboeken en bescheiden en het doen uitvoeren

¹ Gelet op de aanhoudende overbevraging van de afdeling Wetgeving en de opgelegde termijn, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek over elk van de bepalingen van het ontwerp kunnen verrichten, zelfs niet met betrekking tot de genoemde punten. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen.

van proeven. Op basis van de in het genoemde artikel 3, § 1, vervatte delegatie kan de Vlaamse Regering bepaalde personeelsleden belasten met het opsporen van overtredingen,² maar niet de bevoegdheden van de toezichthouders bepalen of uitbreiden. In artikel 3, § 2, van die wet worden weliswaar een aantal bevoegdheden van de personen die het toezicht uitoefenen omschreven, maar die bepaling bevat geen delegatie aan de Vlaamse Regering om die bevoegdheden uit te breiden of zelfs niet nader te omschrijven. Tot slot kan een reglementair besluit in beginsel geen rechtsgrond bieden voor een ander reglementair besluit, zodat de rechtsgrond voor het bepalen van de toezichtbevoegdheden ook niet kan worden gevonden in artikel 80 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968, dat overigens enkel een delegatie aan de bevoegde minister met een andere strekking bevat.

Het ontworpen artikel 33/14 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 ontbeert derhalve rechtsgrond in zoverre erin de bevoegdheden worden bepaald van de personen die het toezicht uitoefenen. Rekening houdend met de regeling opgenomen in artikel 3 van de wet van 21 juni 1985 rijst bovendien de vraag of nog een afzonderlijke regeling betreffende de toezichtbevoegdheden inzake de controle op de keuring op verplaatsing noodzakelijk is.

3.3. Wat artikel 10 van het ontwerp betreft, wordt verwezen naar opmerking 6.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp, en inzonderheid de artikelen 1, 4 en 14 ervan, moet worden getoetst aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende de diensten op de interne markt’. In zoverre de in die artikelen opgenomen regels een invloed kunnen hebben op het vrij verkeer van diensten, zullen de erin vervatte eisen, samen met hun verantwoording, overeenkomstig artikel 39, lid 5, van deze richtlijn aan de Europese Commissie moeten worden medegedeeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

5. Het ontworpen artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 23 december 1994 voorziet in een definitie van het begrip “onderneming” die is toegespitst op de regeling van de keuring op verplaatsing. In artikel 17 van dat koninklijk besluit wordt thans evenwel in een andere context reeds gewag gemaakt van “onderneming”, waardoor de ontworpen definitie tot problemen aanleiding kan geven omdat ze niet spoort met het in dat laatste artikel gehanteerde begrip.

² Zie hieromtrent evenwel opmerking 11.

De gemachtigde onderkende dit probleem en stelde voor om in artikel 17 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 telkens een ander begrip dan “onderneming” te hanteren.³ Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 10

6. Artikel 10 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994. Wat dat laatste artikel betreft, kan worden verwezen naar advies 57.371/VR/3,⁴ waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, het volgende heeft opgemerkt:

“10. De bepalingen van hoofdstuk 15 van het ontworpen besluit strekken ertoe het koninklijk besluit van 23 december 1994 ‘tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen’ te wijzigen. De stellers van het ontwerp beroepen zich daartoe op de bevoegdheid van de gewesten inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en inzake de technische keuring (artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

10.1. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt opgemerkt dat de bijdrage tot de financiering van het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid (hierna B.I.V.V.) waarin wordt voorzien in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994, niet langer behouden kan blijven:

‘Immers ook de taken van het B.I.V.V. zijn geregionaliseerd. Er kunnen niet langer middelen van de Vlaamse keuringsinstellingen toegekend worden aan een federaal organisme.

Om deze reden wordt het K.B. in die zin aangepast dat de bijdrage van 6% bijdraagt tot de financiering van de taken die kaderen binnen het verkeersveiligheidsbeleid van het Departement.’

10.2. Het ontwerp bevat evenwel geen wijziging van artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994. Hieromtrent om andere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

‘Het art. 2[2] van het KB van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen werd inderdaad niet expliciet gewijzigd. Niettemin moet deze bepaling gelezen worden met de in het kader van de zesde staatshervorming tot stand gekomen bevoegdheidsregels die hierin, zelfs impliciet, wijzigingen hebben aangebracht (cf. de in nota aangehaalde vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof).’

Uit het loutere gegeven dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 een aantal bevoegdheden van het B.I.V.V. naar de gewesten heeft overgedragen, kan evenwel niet worden afgeleid dat de bijdragen tot de financiering van het B.I.V.V. bepaald in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 thans bestemd zouden zijn voor de

³ Het voorgestelde woord “entiteit” is evenwel ook niet geheel in te passen in de huidige formulering van dat artikel.

⁴ Adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’.

financiering van de taken die te situeren vallen binnen het verkeersveiligheidsbeleid van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaamse Gewest. Daartoe moet het voormelde artikel 22 worden gewijzigd. De vraag rijst evenwel of het Vlaamse Gewest daartoe bevoegd is.

10.3. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds in advies 19.389/9 heeft opgemerkt, kan de bijdrage tot de financiering van het B.I.V.V. bepaald in artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 bezwaarlijk als een retributie worden gekwalificeerd:

‘Uit de gegevens waarover de Raad van State beschikt blijkt bovendien niet dat de bijdrage als tegenprestatie geldt voor een dienst die in het bijzonder aan de erkende instellingen wordt bewezen en het ziet er niet naar uit dat er tussen de kostprijs van die dienst en het bedrag van de bijdrage een billijke verhouding bestaat. Het zal de taak van het Parlement zijn om op grond van de bijkomende informatie die het zal krijgen, te oordelen of het, in ieder geval voor die bijdrage, niet nodig is niet alleen het beginsel ervan vast te stellen in de wet zelf, doch er tevens het bedrag van te bepalen en het heffen ervan in diezelfde wet te regelen.’

Zoals de Raad van State destijds suggereerde, moet de bijdrage tot financiering van het B.I.V.V. als een belasting worden gekwalificeerd. Die belasting vindt zijn grondslag in artikel 1, § 1, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’, dat bepaalt:

‘Op voorstel van de Minister die het vervoer te land onder zijn bevoegdheid heeft, kan de Koning de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen toevertrouwen aan instellingen die hiertoe door Hem erkend worden onder de door Hem gestelde voorwaarden; deze voorwaarden kunnen eveneens betrekking hebben op de regularisatie van hun exploitatievoorwaarden teneinde de organisatie van deze controle over het hele grondgebied te verzekeren en op hun bijdrage tot de financiering van de door Hem aangeduide instelling, die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen; deze bijdrage mag niet meer bedragen dan 10% van de totale netto-ontvangsten welke voortvloeien uit de opdrachten die door de Koning aan deze instellingen zijn toevertrouwd.’

De gewesten vermogen in het kader van hun bevoegdheid inzake de technische keuring de erkenningsvoorwaarden te bepalen voor de instellingen aan wie de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen wordt toevertrouwd. In zoverre de bijdrage tot de financiering van het B.I.V.V. is opgevat als een erkenningsvoorwaarde, kunnen ze bijgevolg die voorwaarde opheffen.

Die bevoegdheid houdt evenwel niet de bevoegdheid in om een federale belasting af te schaffen, of de bestemming ervan te wijzigen. Dat is des te meer het geval nu uit de voormelde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 blijkt dat het B.I.V.V. instaat voor de homologatie van andere instrumenten dan degene die gebruikt worden voor de technische wegcontrole, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. De federale overheid vermag dan ook in een belasting te voorzien ter financiering van die opdracht. Daarbij dient de federale overheid het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 170 van de Grondwet in acht te nemen.

Artikel 22 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 kan bijgevolg niet door het Vlaamse Gewest worden gewijzigd”.

Artikel 14

7. Om in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de stellers van het ontwerp zoals die onder meer tot uitdrukking komt in bijlage 3 bij het ontwerp en in de nota aan de Vlaamse Regering, dient in het ontworpen artikel 33/4, tweede lid, 3°, b), van het koninklijk besluit van 23 december 1994 het woord “namelijk” te worden vervangen door de woorden “die betrekking kan hebben op”.

8. Gevraagd of, wanneer toepassing wordt gemaakt van het uit te vaardigen artikel 33/7, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1994, er van mag worden uitgegaan dat omwille van de rechtszekerheid de erkenning bij gebrek aan beslissing binnen de voorgeschreven termijn niettemin schriftelijk wordt bevestigd en in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, antwoordde de gemachtigde dat dit effectief het geval is.

9. In het ontworpen artikel 33/8, 5°, van het koninklijk besluit van 23 december 1994 wordt het best verduidelijkt dat het forfait vermeld in artikel 33/12, *tweede lid*, wordt bedoeld.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ten aanzien van het ontworpen artikel 33/10, derde lid.

10. De gemachtigde verklaarde dat in het ontworpen artikel 33/12, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1994 moet worden geschreven “kan de Minister de in het tweede en het derde lid vermelde bijdragen aanpassen” in plaats van “past de Minister de in het tweede en derde lid vermelde bedragen aan”.

11. In het ontworpen artikel 33/14 van het koninklijk besluit van 23 december 1994 worden alle personeelsleden van het Departement belast met het toezicht op de naleving van het te nemen besluit. Het is allicht de bedoeling om enkel personeelsleden die over een bepaalde hoedanigheid of over bepaalde kwalificaties beschikken, te belasten met dit toezicht. Het genoemde artikel dient ook op dit vlak te worden aangepast.

12. Luidens het ontworpen artikel 33/15, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1994 is de erin bedoelde hoorplicht enkel van toepassing bij een voornemen tot intrekking of schorsing van de erkenning als keuringslijn op verplaatsing. De Raad van State ziet geen reden om de hoorplicht (waaraan ook schriftelijk kan worden voldaan) niet van toepassing te verklaren op het geven van een waarschuwing nu drie waarschuwingen automatisch leiden (zoals in de huidige tekst is bepaald) of kunnen leiden (zoals de gemachtigde voorstelt) tot de intrekking van de erkenning.

Artikelen 20 en 21

13. Artikel 20 van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 9, 14, 15 en 17 tot 19 van het te nemen besluit op 1 januari 2017. Artikel 21 van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van de artikelen 10 tot 13 en 16 van het te nemen besluit op 31 december 2016.

De gemachtigde verklaarde evenwel het volgende:

“In het ontwerp werd inderdaad geen terugwerkende kracht voorzien, doch gelet op het tijdsverloop sedert het opstellen van het ontwerp, zullen de voorziene data van inwerkingtreding niet worden gehaald.

Het datum van inwerkingtreding zal bijgevolg worden gewijzigd naar **1 maart 2017**, voor wat betreft de volgende onderdelen:

- voorwaarden ter garantie van kwaliteit van technische diensten voor activiteiten voor de laatste fase van een meergefasetypegoedkeuringsprocedure (art. 1, 4 en bijlage 1 van het ontwerp);
- versoepeling van de periodiciteit van de technische keuring voor vrachtwagens en ADR voertuigen (art. 2 van het ontwerp);
- afschaffing van de niet-periodieke technische keuring bij herinschrijving onder een transit exportkentekenplaat (art. 3 van het ontwerp);
- de regeling van de keuring op verplaatsing (art. 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 17, 18, 19 en bijlagen 2, 3 en 4 van het ontwerp).

De inwerkingtreding op **31 december 2016** blijft behouden voor wat betreft de aanpassingen in het kader van het verkeersveiligheidsfonds (art. 10, 11, 12, 13 en 16 van het ontwerp):

- voor de terugwerkende kracht bestaat een decretale basis;
- de relevante bepalingen van het decreet van 8 juli 2016 hebben uitwerking vanaf 31 december 2016. Vanaf dat ogenblik worden de (opgeheven) bepalingen in het KB van 23 december 1994 buiten werking gesteld door een hogere rechtsnorm;
- de opheffing van de bepalingen in het KB van 23 december 1994 heeft bijgevolg een louter informatief karakter dat de rechtszekerheid ten goede komt.”

Bijlage 1

14. In punt 2 van bijlage 1 bij het ontwerp wordt bepaald dat een “technische dienst laatste fase” moet voldoen aan de ISO 9001-norm.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is ook de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT