



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.563/3

van 8 juli 2021

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, het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen en het koninklijk besluit van 15 mei 2009 tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen te innen voor het toekennen, vernieuwen en uitbreiden van de erkenning als technische dienst voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, wat de goedkeuring van voertuigen betreft’

Op 10 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken 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, het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen en het koninklijk besluit van 15 mei 2009 tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen te innen voor het toekennen, vernieuwen en uitbreiden van de erkenning als technische dienst voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, wat de goedkeuring van voertuigen betreft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juli 2021.

*

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 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’ (artikelen 2 tot 6 van het ontwerp);
- het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen’ (artikelen 7 tot 9);
- het koninklijk besluit van 15 mei 2009 ‘tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen te innen voor het toekennen, vernieuwen en uitbreiden van de erkenning als technische dienst voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd’ (artikel 10).

De voormelde koninklijke besluiten worden gewijzigd ter gedeeltelijke uitvoering van drie Europese verordeningen (artikel 1 van het ontwerp), namelijk

- verordening (EU) nr. 167/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 5 februari 2013 ‘inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op landbouw- en bosbouwvoertuigen’;
- verordening (EU) nr. 168/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 ‘betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers’;
- verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn 2007/46/EG’.

Onder meer wordt de aanwijzing van technische diensten door de goedkeuringsinstantie geregeld (artikel 3) en wordt er bepaald in welke gevallen de goedkeuringsinstantie een technische dienst of een marktdeelnemer kan sanctioneren (artikelen 4,

7 en 8). Ook worden inbreuken op de voormelde verordeningen strafbaar gesteld (artikelen 5 en 9).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het in de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef vermelde artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2.1. In het ontworpen artikel 16ter, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 (artikel 3 van het ontwerp) wordt in de vergoeding voorzien van de kosten voor de aanwijzing als technische dienst of de vernieuwing of uitbreiding van de aanwijzing en voor de kosten om een technische dienst te beoordelen en te monitoren. Luidens het vijfde lid van die bepaling zijn de bedragen uit het koninklijk besluit van 15 mei 2009 van toepassing. In artikel 10 van het ontwerp wordt artikel 1, § 1, van het voormelde koninklijk besluit van 15 mei 2009 hieraan aangepast.

3.2.2. Voor die bepalingen kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 1, § 4, eerste lid, van de wet van 21 juni 1985, naar luid waarvan op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid het vervoer te land behoort, de Koning (lees: de Vlaamse Regering) het tarief bepaalt van de retributies te heffen voor de gehele of gedeeltelijke dekking van de bestuurs-, controle- en toezichtskosten nodig voor de toepassing van de in dit artikel bedoelde reglementen.

Evenwel moet in herinnering worden gebracht hetgeen de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 66.339/3 heeft opgemerkt over een gelijkaardige delegatie in artikel 1, tweede lid, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968:

“De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden evenwel reeds opgemerkt dat een bepaling die aan de regering de bevoegdheid beoogt op te dragen om te bepalen in welke gevallen retributies kunnen worden geheven, strijdig is met artikel 173 van de Grondwet, volgens hetwelk het aan de wet- of decreetgever toekomt om die gevallen te bepalen.¹ Artikel 1, tweede lid, van de wegverkeerswet lijkt daar niet mee bestaanbaar, zodat de ontworpen regeling, in zoverre ze rechtsgrond zoekt in die bepaling, op los zand is gebouwd. Bijgevolg zouden de gevallen waarin retributies verschuldigd zijn, en door wie deze verschuldigd zijn, in een decretale bepaling moeten worden geregeld vooraleer de ontworpen bepalingen doorgang kunnen vinden.”²

¹ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Zie bv. adv.RvS 19.944/8 van 29 mei 1990 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 januari 1991 ‘tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met Afzonderlijk Beheer’, Parl.St. VI.Parl. 1990-91, nr. 418/1, 19. Zie ook adv.RvS 52.594/3 van 19 februari 2013, over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 156.

² Adv.RvS 66.339/3 van 10 juli 2019 over een ontwerp van de Vlaamse Regering ‘houdende de voorwaarden voor het rijonderricht en de erkende rijsscholen’, opmerking 9.6.

Hetzelfde geldt voor de thans voorliggende regeling.

3.3. Voor het regelen van de gevallen waarin de goedkeuringsinstantie een technische dienst of een marktdeelnemer kan sanctioneren (artikelen 4, 7 en 8 van het ontwerp) kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 21 juni 1985.

3.4.1. Naar luid van het ontworpen artikel 81 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 (artikel 5 van het ontwerp) worden inbreuken op verordening (EU) nr. 167/2013, verordening 2018/858 en de op grond van deze verordeningen vastgestelde gedelegeerde of uitvoeringshandelingen bestraft conform artikel 4 van de wet van 21 juni 1985.

Artikel 9 van het ontwerp voegt een gelijkaardige regeling in in het koninklijk besluit van 10 oktober 1974.

3.4.2. Gevraagd naar de rechtsgrond voor deze bepalingen antwoordde de gemachtigde:

“De bepalingen van de Verordening 2018/858 zijn rechtstreeks toepasselijk in de Belgische rechtsorde (tenzij de verordening anders beschikt). De lidstaten dienen op grond van artikel 84 van de Verordening 2018/858 in te staan voor sancties. Via artikel 5 van het ontwerpbesluit, dat artikel 81 van het technisch reglement aanvult met een tweede lid, worden de bepalingen van de Verordening 2018/858 op algemene wijze strafbaar gesteld.

Een gelijkaardige wetgevingstechniek werd gebruikt in de volgende teksten omtrent de tachograaf en de rij- en rusttijden:

- artikel 46 van het KB van 17 oktober 2016 inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden omtrent inbreuken op Verordening 165/2014 en Verordening 561/2006;
- het vroegere artikel 18 van het vroegere KB van 14 juli 2005 houdende uitvoering van Verordening nr. 3821/85 inzake de tachograaf;
- het vroegere artikel 2 van het vroegere KB van 9 april 2007 omtrent Verordening nr. 561/2006 inzake de rij- en rusttijden.

Deze wetgevingstechniek - die betwist werd vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel - wordt zowel door het Hof van Cassatie als het Grondwettelijk Hof aanvaard.

In een arrest van 10 december 2019 diende het Hof van Cassatie zich uit te spreken over de vraag naar de wettigheid van artikel 46 van het KB van 17 oktober 2016 (en artikel 18 van het vroegere KB van 14 juli 2005). Deze bepaling wordt niet strijdig geacht met de in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet voorziene legaliteitsbeginsel en evenmin met de artikelen 1 en 2 van de wet van 18 februari 1969. Het Hof van Cassatie oordeelde hieromtrent (Cass. 10 december 2019, P.19.0031.N/1):

‘7. Een verordening heeft volgens artikel 288, tweede lid, VWEU een algemene strekking, ze is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elk lidstaat. Daaruit vloeit voort dat zij geen verdere uitvoering behoeft door de lidstaten, tenzij de verordening anders beschikt. De lidstaten dienen gebeurlijk wel in te staan voor het vaststellen van de sancties.

8. De artikelen 12, tweede lid, en 14 Grondwet en het daarin vervatte legaliteitsbeginsel, zoals uitgelegd door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 37/2010 van 22 april 2010, verzetten zich niet ertegen dat de wetgever met de artikelen 1 en 2 Wet van 18 februari 1969 de Koning machtigt de strafbaarstellingen van overtredingen van de verordeningen van de Europese Unie in

het domein van de Wet van 18 februari 1969 te bepalen en dit met de in artikel 2 van deze wet bepaalde straffen.

9. Uit de artikelen 1 en 2 Wet van 18 februari 1969 en het doel dat de wetgever daarmee beoogt, volgt dat de Koning het overtreden van de Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EU) nr. 165/2014 kan strafbaar stellen. Er is dan ook geen grond om artikel 18, § 1, KB 14 juli 2005 en artikel 46 KB 17 oktober 2016 buiten toepassing te laten.

In zoverre kan het middel niet worden aangenomen.’

Hieruit blijkt dus dat de machtiging die door de artikelen 1 en 2 van de wet van 18 februari 1969 aan de Koning gegeven wordt, ook betrekking kan hebben op inbreuken op Europese verordeningen, ook al wordt in de tekst van artikel 2, §1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 enkel melding gemaakt van overtredingen ‘van de besluiten die genomen werden bij toepassing van artikel 1 van deze wet’.

Verder kan worden gewezen op het arrest 37/2010 van het Grondwettelijk Hof waaruit blijkt dat inbreuken op verordeningen die voldoende duidelijk omschreven zijn, in overeenstemming zijn met het wettigheidsbeginsel (omtrent Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer). Het Hof overwoog:

‘B.9. Het komt aan de wetgever toe de vereiste maatregelen te nemen tot uitvoering van een verordening of de Koning daartoe te machtigen. Wanneer de wetgever de niet-naleving van een bepaling strafbaar stelt, dan vereist het wettigheidsbeginsel, gewaarborgd door artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, dat de machtiging aan de Koning voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.10. Doordat een Europese verordening rechtstreeks toepasselijk is in de Belgische rechtsorde, kan zij eveneens krachtens artikel 34 van de Grondwet de vereiste essentiële elementen bevatten. Dat is met name het geval wat de hoger vermelde artikelen 13 en 15, lid 7, van de verordening (EEG) nr. 3821/85 betreft.

De voorschriften waarvan de niet-naleving door de wetgever strafbaar is gesteld, zijn derhalve op nauwkeurige wijze uiteengezet. De strafbaarstelling van inbreuken op de verordening vloeit voort uit artikel 2, § 1, van de wet van 18 februari 1969 dat de overtreding van de besluiten, genomen met toepassing van de machtiging bedoeld in artikel 1 van dezelfde wet, strafbaar stelt. De minimum- en de maximumstraf zijn uitdrukkelijk bepaald in artikel 2, § 1, van de wet van 18 februari 1969.

In een dergelijke juridische context kan de wetgever, zonder aan het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel afbreuk te doen, de nadere uitvoering van verordeningen op een bepaald domein, te dezen het vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg, in haar geheel aan de Koning opdragen, zonder dat hij dat voor elke verordening afzonderlijk dient te bevestigen en zonder dat hij nader dient te preciseren welke uitvoeringsmaatregelen de Koning mag nemen.’

Uit bovenstaande mag dus afgeleid worden dat artikel 2, §1 van de wet van 18 februari 1969 een voldoende rechtsbasis biedt om inbreuken op Europese verordeningen strafbaar te stellen via KB (of BVR).

Er kan op dezelfde wijze geoordeeld worden ten aanzien van de artikelen 1, §2 en 4 (en 4bis) van de wet van 21 juni 1985. Net zoals de wet van 18 februari 1969 wordt ook hier verwezen naar overtredingen van deze wet en van ‘de besluiten’.

Het begrip ‘besluiten’ in artikel 4, §1 van de wet van 21 juni 1985 kan aldus zo gelezen worden dat het ook een rechtsbasis bevat om inbreuken op Europese verordeningen strafbaar te stellen via KB (of BVR).

Artikel 1, §2 van de wet van 21 juni 1985 zal tevens als rechtsgrond worden opgenomen in de aanhef.”

3.4.3. De in artikel 1, § 2, van de wet van 21 juni 1985 vervatte delegatie aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) om alle vereiste maatregelen te treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing of de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden, stemt overeen met de delegatie in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’.³

In zoverre artikel 72 van verordening (EU) nr. 167/2013, artikel 76 van verordening (EU) nr. 168/2013 en artikel 84 van verordening (EU) 2018/858 de lidstaten verplichten sancties te nemen die gelden voor inbreuken op deze verordeningen en de op grond van deze verordeningen vastgestelde gedelegeerde of uitvoeringshandelingen, kan bijgevolg worden aangenomen dat de artikelen 5 en 9 van het ontwerp rechtsgrond vinden in artikel 1, § 2, van de wet van 21 juni 1985.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. De rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar de artikelen 1, §§ 2 en 4, en 2, §§ 1 en 2, van de wet van 21 juni 1985. De verwijzing naar artikel 4 van diezelfde wet kan worden weggelaten, vermits die bepaling geen machtiging aan de regering bevat en geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

4.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moeten de verplichte voorafgaande vormvereisten in chronologische volgorde worden weergegeven.

³ Artikel 10 van de wet van 21 juni 1985 heeft overigens aan artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 een lid toegevoegd teneinde de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen uit te sluiten uit het toepassingsgebied van de laatstvermelde wet. De machtiging in artikel 1, § 2, van de wet van 21 juni 1985 is inzake de technische eisen voor voertuigen derhalve in de plaats gekomen van de machtiging in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969.

Artikel 3

5. Luidens het ontworpen artikel 16ter, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 zijn de bedragen uit het koninklijk besluit van 15 mei 2009 van toepassing op de in het vierde lid van datzelfde artikel vermelde kosten.

Vermits in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 mei 2009 reeds wordt bepaald dat de in die bepaling vastgelegde bedragen gelden “voor de technische diensten bedoeld in artikel 16ter van het voornoemde koninklijk besluit van 15 maart 1968”, is een dergelijke precisering in het ontworpen artikel 16ter, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 overbodig en kan deze bepaling worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH