



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.776/3

van 5 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 september 2006 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’

Op 5 juni 2023 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 1 september 2006 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2023.

*

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 koninklijk besluit van 1 september 2006 ‘betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ voorziet in de mogelijkheid om bij inbreuken op de technische eisen waaraan elk voertuig te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, vastgesteld tijdens technische controles langs de weg van *bedrijfsvoertuigen* die zijn ingeschreven in België of in het buitenland, over te gaan tot de inning van een som, waardoor de strafvordering in beginsel vervalt.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe die mogelijkheid uit te breiden tot andere voertuigen dan bedrijfsvoertuigen, wanneer die zich op de openbare weg begeven zonder geldig keuringsbewijs.

De door de procureur-generaal bij het hof van beroep gemachtigde personeelsleden van het operationeel kader van de federale en lokale politie en de wegeninspecteurs kunnen tot de onmiddellijke inning overgaan (artikel 1 van het ontwerp) voor de inbreuken opgenomen in bijlage 2 of 3 bij het koninklijk besluit van 1 september 2006 (artikel 2), die worden gewijzigd (wat bijlage 2 betreft) of worden toegevoegd (wat bijlage 3 betreft) (artikelen 7 en 8). De wijze waarop de onmiddellijke inning gebeurt, wordt geregeld (artikel 3), evenals het afschrift van het proces-verbaal of het bewijs van betaling dat wordt bezorgd (artikel 4). Voorts wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die hiermee gepaard gaat (artikel 5). Ten slotte worden een aantal artikelen van het koninklijk besluit van 1 september 2006 opgeheven (artikel 6).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 1 en 4bis 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’.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

Artikel	Rechtsgrond
Artikel 1 (ontworpen artikel 1)	Artikel 4bis, § 1, lid 3 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 (hierna: Wet TE)
Artikel 2 (ontworpen artikel 2, § 1)	Artikel 4bis, § 1, lid 2 Wet TE
Artikel 2 (ontworpen artikel 2, § 2)	Artikel 4bis, § 3, lid 2 Wet TE
Artikel 3 (ontworpen artikel 3, § 1)	Artikel 4bis, § 1, lid 2 en § 3, lid 2 Wet TE
Artikel 3 (ontworpen artikel 3, § 2)	Artikel 4bis, § 1, lid 1 en 2 Wet TE
Artikel 4 (ontworpen artikel 4)	Artikel 4bis, § 1, lid 2 en § 3, lid 2 Wet TE
Artikel 5 (ontworpen artikel 5)	Artikel 1, § 7 Wet TE
Artikel 6	Nvt
Artikel 7	Artikel 4bis, § 1, lid 2 Wet TE
Artikel 8	Artikel 4bis, § 1, lid 2 Wet TE
Artikel 9	Uitvoeringsbepaling
Artikel 10	Inwerkingtredingsbepaling

Met de in deze rechtsgrondentabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. In het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 1 september 2006 (artikel 5 van het ontwerp) wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de ontworpen regeling gepaard gaat. Zo worden de te verwerken gegevens bepaald (eerste lid), wordt de verwerkingsverantwoordelijke aangewezen (tweede lid), worden de doeleinden van de verwerking opgesomd (derde lid) en wordt de bewaartermijn vastgesteld (vierde lid). Hiervoor wordt rechtsgrond gezocht in artikel 1, § 7, van de wet van 21 juni 1985. In het derde lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke gegevens worden verwerkt, om de wijze vast te stellen waarop die gegevens worden verwerkt, om de verantwoordelijke voor de verwerking aan te wijzen, om, onverminderd de in het eerste lid van die bepaling vermelde doeleinden, de nadere doeleinden van de verwerking te bepalen en om de maximale bewaartermijn van de gegevens vast te stellen. Nog luidens die bepaling worden de persoonsgegevens die zijn verbonden aan een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing niet langer bewaard dan vijf jaar na het verstrijken van de geldigheid van die erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing. Persoonsgegevens die geen betrekking hebben op een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing kunnen gedurende de levensloop van het voertuig worden bewaard. De persoonsgegevens worden in ieder geval niet langer bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt.

Er kan in beginsel worden aangenomen dat die bepaling inderdaad rechtsgrond biedt aan het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 1 september 2006. Er moet evenwel worden vastgesteld dat de ontworpen regeling voorziet in een bewaartermijn van tien jaar nadat de som is betaald of, in geval van niet-betaling, nadat de procureur des Konings op de hoogte is gebracht van de vastgestelde inbreuken. Vermits de in het ontworpen artikel 5 vermelde persoonsgegevens *niet* zijn verbonden aan een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing, zou uit artikel 1, § 7, van de wet van 21 juni 1985 voortvloeien dat de bewaartermijn niet langer kan zijn dan de levensloop van het voertuig waarop de vastgestelde inbreuk betrekking heeft. Die levensloop kan korter zijn dan tien jaar.

Het in artikel 1, § 7, van de wet van 21 juni 1985 vermelde subsidiaire criterium (“de levensloop van het voertuig”) lijkt echter niet aangepast aan het thans voorliggende geval, waar veeleer een door een persoon begane inbreuk wordt gevisieerd, dan gegevens die verband houden met een welbepaald voertuig. De decreetgever lijkt zich daar in een andere aangelegenheid overigens rekenschap van te hebben gegeven. In artikel 23, § 4, negende lid, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, zoals vervangen bij artikel 2, 2°, van het decreet van 16 juni 2023 ‘tot wijziging van artikel 23 en 27/1 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer’, wordt immers voor het bepalen van de bewaartermijn van persoonsgegevens in het kader van de bevoegdheden en de taken met betrekking tot de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen en met betrekking tot de vakbekwaamheid, voor persoonsgegevens die niet zijn verbonden aan een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing het criterium van “de levensloop van de betrokken persoon” gehanteerd.

Het voorgaande neemt niet weg dat de in het ontworpen artikel 5, vierde lid, van het koninklijk besluit van 1 september 2006 vermelde regeling van de bewaartermijn als een intrinsiek gevolg kan worden beschouwd van de in artikel 4*bis* van de wet van 21 juni 1985 vermelde mogelijkheid om tot de onmiddellijke inning over te gaan van een som voor overtredingen van het technisch reglement van de voertuigen uitgevaardigd op grond van deze wet. De in het eerste lid van het ontworpen artikel 5 vermelde gegevens houden immers rechtstreeks verband met het vaststellen van die overtredingen en de ermee gepaard gaande onmiddellijke inning. Bijgevolg kan voor die regeling 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’, gelezen in samenhang met artikel 4*bis* van de wet van 21 juni 1985.

Desalniettemin lijkt het raadzaam om bij een volgende gelegenheid artikel 1, § 7, derde lid, van de wet van 21 juni 1985 aldus te wijzigen dat voor gegevens die betrekking hebben op handelingen van personen, de bewaartermijn niet langer wordt bepaald aan de hand van de levensloop van een voertuig.

3.3. Uit artikel 4*bis* van de wet van 21 juni 1985 vloeit voort dat de Vlaamse Regering enkel ten aanzien van (bestaande) overtredingen van het technisch reglement van voertuigen uitgevaardigd op grond van deze wet in de onmiddellijke inning van een som kan voorzien.

In tegenstelling tot wat voorheen het geval was in bijlage 2 van het koninklijk besluit van 1 september 2006, voor het werd vervangen bij artikel 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2018 ‘betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen’, wordt in de ontworpen bijlage 3 bij dat koninklijk besluit niet langer verwezen naar artikel 24 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’. Dit neemt niet weg dat de in die bijlage vermelde inbreuken overtredingen inhouden van het voormelde artikel 24 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968, waarin wordt bepaald dat geen enkel volgens dit besluit aan de autokeuring onderworpen voertuig zich op de openbare weg mag bevinden tenzij het is voorzien van een geldig keuringsbewijs, voor zover deze documenten zijn vereist en dat voor zover het voertuig ervan moet zijn voorzien, het keuringsbewijs moet worden vertoond op elk verzoek van een bevoegde persoon. De bestuurder die geen geldig keuringsbewijs kan voorleggen of een vervalst keuringsbewijs voorlegt, bevindt zich immers op de openbare weg zonder geldig keuringsbewijs. De bestuurder die geen geldig keuringsbewijs kan voorleggen, maar wel het bestaan ervan kan aantonen, voldoet niet aan het vereiste dat het keuringsbewijs moet kunnen worden vertoond op elk verzoek.

De in artikel 4*bis* van de wet van 21 juni 1985 vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering maakt het ook mogelijk om bij een overtreding van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 een onderscheid te maken naargelang de aard van de inbreuk en het bedrag van de te innen som hieraan aan te passen, zolang dat bedrag niet hoger is dan het maximum van de geldboete die op die overtreding staat, vermeerderd met de opdecimen. Vermits overeenkomstig artikel 4, § 1, van de wet van 21 juni 1985 het maximum van de geldboete (zonder opcentiemen) 10 000 euro bedraagt, is aan dat vereiste voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Gelet op hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt, moet in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef ervan bijkomend worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.2. In de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar advies nr. 2023/14 van 17 januari 2023 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 1

5.1. Uit het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 september 2006 vloeit voort dat de personeelsleden van het operationele kader van de federale en de lokale politie en de wegeninspecteurs gemachtigd door de procureur-generaal bij het hof van beroep een onmiddellijke inning kunnen voorstellen.

In de nota aan de Vlaamse Regering voor de tweede principiële goedkeuring van het ontwerp wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“Dit artikel vervangt artikel 1 van het KB van 1 september 2006. Zonder enige inhoudelijke wijziging door te voeren aan de bevoegde personen, werd het artikel bevoegdheidsconform herschreven. Uit de besprekingen tijdens de CAIN is gebleken dat dit voor meer duidelijkheid zou zorgen.

De verwijzing naar de ‘de controlebeambten belast met een mandaat van gerechtelijke politie en behorende tot de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer’ werd weggelaten vermits zij, sinds de 6e staatshervorming, niet langer bevoegd zijn in het kader van dit KB.”

De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“De huidige tekst van artikel 1 luidt als volgt: *‘Voor het toepassen van de procedure die in dit besluit wordt geregeld, kunnen enkel de controlebeambten belast met een mandaat van gerechtelijke politie en behorende tot de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en de personeelsleden van het operationeel kader van de federale en lokale politie, door de procureur-generaal bij het hof van beroep worden gemachtigd.*

Voor de toepassing van de procedure, vermeld in dit besluit, zijn ook de wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, bevoegd.’.

Tijdens de CAIN werd mondeling de vraag gesteld waarom de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer niet betrokken wordt bij de wijzigingen.

Artikel 1 moet echter bevoegdheidsconform gelezen worden. Sinds de 6^e staatshervorming, behoort controle op de technische eisen, integraal tot de bevoegdheid van de gewesten. Bijgevolg zijn de controlebeambten belast met een mandaat van gerechtelijke politie en behorende tot de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer dan ook niet langer bevoegd om het KB van 1 september 2006 toe te passen.

Om verwarring over de bevoegde personen bij de burger te vermijden, lijkt het ons aangewezen de tekst in die zin te verduidelijken. Deze wijziging voert geen inhoudelijke aanpassingen door (cfr. bevoegdheidsconforme lezing).”

5.2. Door de ontworpen regeling wordt, mits machtiging van de procureur-generaal van het hof van beroep, een taak opgelegd aan, onder meer, de personeelsleden van het operationeel kader van de federale en de lokale politie, hetgeen in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 september 2006 thans reeds bepaalt dat de door de procureur-generaal bij het hof van beroep gemachtigde personeelsleden van het operationele kader van de federale en lokale politie de onmiddellijke inning mogen voorstellen. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt vermeld dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen (artikel 6, § 1, XII, 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) “in elk geval” de materies omvat die in het koninklijk

besluit van 1 september 2006 worden geregeld.¹ In zoverre het ontwerp een bepaling herneemt die reeds vóór de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 in het koninklijk besluit van 1 september 2006 voorkwam, kan dan ook worden aangenomen dat het een aangelegenheid regelt die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de technische keuring behoort.

Artikel 3

6.1. Luidens het ontworpen artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 1 september 2006 gebeurt de onmiddellijke inning of de consignatie met een betaalterminal. In bijzondere omstandigheden kunnen evenwel andere wijzen van betaling dan de betaalterminal worden toegestaan. Paragraaf 2 van die bepaling voegt hier aan toe dat als de onmiddellijke inning *mogelijk* is overeenkomstig het ontworpen artikel 2, § 1, maar de som *niet* onmiddellijk is *geïnd*, de personeelsleden van het operationeel kader van de federale en de lokale politie en de wegeninspecteurs binnen veertien dagen na de dag waarop de inbreuk is vastgesteld, samen met het afschrift van het proces-verbaal, een voorstel tot onmiddellijke inning aan de overtreder verzenden.

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“De betaling ter plaatse dient te gebeuren via een betaalterminal. Deze bepaling is identiek aan artikel 7, § 1, lid 1 van Besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport. Overtreders die de onmiddellijke inning per overschrijving willen betalen, kunnen dit steeds doen na ontvangst van het proces-verbaal, conform §2.”

Uit de samenlezing van het ontworpen artikel 3, §§ 1 en 2, kan inderdaad worden opgemaakt dat de onmiddellijke inning hetzij ter plaatse gebeurt met een betaalterminal, hetzij per overschrijving nadat het afschrift van het proces-verbaal en het voorstel tot onmiddellijke inning aan de overtreder is overgezonden.

6.2. De consignatie moet daarentegen bij betaalterminal of, in bijzondere omstandigheden, middels “andere wijzen van betaling” gebeuren. Het gegeven dat in dat geval niet in een betaling per overschrijving achteraf is voorzien, is verantwoord door het gegeven dat artikel 4*bis*, § 3, van de wet van 21 juni 1985 de consignatie voorschrijft in het geval dat de overtreder geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft en de voorgestelde som niet onmiddellijk betaalt en dat het door de overtreder bestuurde voertuig wordt ingehouden tot deze som is betaald. Op die wijze wou de wetgever zich ervan verzekeren dat in geval van een latere veroordeling tot de betaling van een geldboete, deze ook effectief wordt betaald.

6.3. De betaling van de onmiddellijke inning en van de consignatie gebeurt in beginsel met een betaalterminal. In bijzondere omstandigheden kunnen evenwel andere wijzen van betaling worden toegestaan.

¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 144.

In het advies van de Vlaamse raadgevende commissie administratie-nijverheid werd in antwoord op de vraag wat wordt bedoeld met “bijzondere omstandigheden” het volgende gesteld:

“de bedoeling is gelijklopend met de bestaande praktijk van CLW – oa het niet bedrijfsklaar zijn van de betaalterminal is een bijzondere omstandigheid – VLABEL bevestigt dit.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Onder ‘bijzondere omstandigheden’ worden uitzonderlijke situaties bedoeld waarin het onmogelijk of zeer moeilijk is om via een betaalterminal te betalen. Ook de situatie waarin de betrokken burger niet elektronisch kan betalen kan hieronder worden begrepen. De vraag of er sprake is van een bijzondere omstandigheid is de appreciatie van de verbalisant.

Een identieke bepaling komt voor in artikel 7, § 1, lid 2 van Besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport en heeft nog niet tot problemen geleid.”

Het is redelijk verantwoord dat in de ontworpen regeling wordt uitgegaan van een betaling middels een betaalterminal. Aldus wordt immers vermeden dat de personeelsleden van het operationeel kader van de federale en lokale politie en de wegeninspecteurs die tot de onmiddellijke inning of de consignatie overgaan, grote sommen contant geld zouden moeten transporteren, hetgeen een veiligheidsrisico zou uitmaken.

Het voorgaande neemt niet weg dat het niet aanvaardbaar zou zijn dat de overtreder die geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft en die niet middels een betaalterminal kan betalen, de onmiddellijke inning of de consignatie niet in contant geld zou kunnen betalen. Overeenkomstig artikel 4bis, § 3, eerste lid, van de wet van 21 juni 1985 moet die overtreder, indien hij de voorgestelde som niet onmiddellijk betaalt, een som in consignatie geven bestemd om de eventuele geldboete en gerechtskosten te dekken. In tegenstelling tot de onmiddellijke inning kan de consignatie niet achteraf worden voldaan bij overschrijving en zolang de consignatie niet is gebeurd wordt het voertuig van de betrokkene ingehouden.² Gelet op dat vergaande gevolg moet het derhalve mogelijk zijn om in bijzondere omstandigheden de onmiddellijke inning of de consignatie in contant geld te betalen. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat het begrip “bijzondere omstandigheden” effectief het geval omvat waarin de overtreder niet elektronisch kan betalen. Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikel 5

7. In het ontworpen artikel 5, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 1 september 2006 wordt bij de in uitvoering van dat besluit te verwerken gegevens “beeldopnames” vermeld. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

² Artikel 4bis, § 3, derde lid, van de wet van 21 juni 1985.

“De controles op niet-gekeurde voertuigen zullen deels gebeuren aan de hand van ANPR camera’s. De beeldopnames van die camera’s tonen aan dat het voertuig zich op het ogenblik van de vaststellingen op de openbare weg bevond en zijn dus dienstig om de inbreuk te bewijzen.”

In het licht van het beginsel van de minimale gegevensverwerking³ moet in de tekst van het ontwerp worden gepreciseerd dat het beeldopnames betreft van camera’s die tonen dat het voertuig zich op het ogenblik van de vaststelling op de openbare weg bevond.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.