



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.672/3
van 21 december 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over de
weginfrastructuur en het wegenbeleid en de waterinfrastructuur
en het waterbeleid’

Op 16 oktober 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 voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over de weginfrastructuur en het wegenbeleid en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 en 29 november 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur, en Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest is een verzameldecreet en bevat diverse wijzigingen aan de huidige regelgeving inzake de weginfrastructuur, het wegenbeleid, de waterinfrastructuur en het waterbeleid, en een aanpassing van de financieringsregeling voor het Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw (hierna: OCW) en het Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf (hierna: WTCB).

In hoofdstuk 1 van het voorontwerp wordt bepaald dat het aan te nemen decreet een gewestaangelegenheid regelt (artikel 1 van het voorontwerp).

Hoofdstuk 2 strekt ertoe artikel 38 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna: de wegverkeerswet) te wijzigen om het mogelijk te maken dat een verval van het recht tot sturen als bijkomende straf wordt opgelegd aan een bestuurder, of aan een persoon die een bestuurder begeleidt met het oog op de scholing, die een overtreding heeft begaan van de regels inzake scholing en onderricht (artikel 2).

Hoofdstuk 3 strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 1 (artikel 3) en artikel 4bis (artikel 4) 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’.

Hoofdstuk 4 strekt tot wijziging van artikel 7 van het decreet van 19 april 1995 ‘betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods, bootman en diepzeeloads’, teneinde een decretale basis te bieden voor de vergoeding die verschuldigd is bij deelname aan de bekwaamheidsproef in het kader van de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand (artikel 5).² Artikel 5, 1°, van het aan te nemen decreet, dat de vergoeding voor deelname aan de bekwaamheidsproef bepaalt en nadere regels hieromtrent voorschrijft, heeft op grond van artikel 36, tweede lid, van hoofdstuk 12 van het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 1 oktober 2002.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² In navolging van adv.RvS 69.675/3 van 20 juli 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ‘over de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand’, opmerking 3.2.

Hoofdstuk 5 strekt ertoe in artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 ‘tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer’ een punt 39/3° in te voegen om van het overschrijden van de maximaal toegelaten massa op het onderbord bij het verkeersbord C23 een overtreding van de derde graad te maken (artikel 6). In verband hiermee is er in hoofdstuk 12 een machtiging opgenomen aan de Vlaamse Regering om artikel 3, 39/3°, van het koninklijk besluit van 30 september 2005 te wijzigen, te vervangen of volledig of gedeeltelijk op te heffen (artikel 34).

Hoofdstuk 6 wijzigt het decreet van 16 juni 2006 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’. Er wordt onder andere een decretale basis uitgewerkt voor de goedkeuring van VBS³-opleidingen, de accreditatie van opleidingscentra en de controle en aanvaarding van certificaten en kwalificaties van de personeelsleden die belast zijn met het begeleiden van de scheepvaart⁴. Het voorontwerp bevat hiertoe delegaties aan de Vlaamse Regering en regelt de gegevensverwerking van persoonsgegevens in dit kader (artikelen 7 en 8).

Hoofdstuk 7 strekt ertoe het tweede lid van artikel 17, § 2, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ te herformuleren zonder inhoudelijk iets te wijzigen om eventuele interpretatiediscussies uit te sluiten (artikel 9).

Hoofdstuk 8 strekt ertoe het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’ op verschillende punten te wijzigen. Deze wijzigingen hebben betrekking op de in het decreet van 9 maart 2018 opgenomen definities (artikel 10), op de regels over de erkenning als instelling die het terugkommoment organiseert of als lesgever van een onderdeel daarvan, en de mogelijkheid tot administratieve schorsing of opheffing van die erkenningen (artikelen 11 tot 16), op de implementatie hierin van het kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: Kaderdecreet Vlaamse Handhaving) (artikelen 17 tot 20) en op de gegevensverwerking van persoonsgegevens in het kader van de toepassing van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (artikel 21). In verband hiermee is er in hoofdstuk 12 een bepaling opgenomen die artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt om de bevoegdheid op te heffen van de politierechtbank om kennis te nemen van het beroep tegen de beslissing om een bestuurlijke geldboete op te leggen, vermeld in het huidige artikel 11, § 3, van het decreet van 9 maart 2018 (artikel 35). Eveneens in hoofdstuk 12 wordt de inwerkingtreding van hoofdstuk 8 van het aan te nemen decreet voorzien op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt en uiterlijk op 31 december 2024 (artikel 36, eerste lid).

Hoofdstuk 9 bevat wijzigingen aan het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de havenkapiteinsdienst’, waarbij een regeling wordt uitgewerkt voor de vaststelling van inbreuken

³ VBS staat voor verkeersbegeleidingssysteem: zie artikel 2, § 1, 1°, van het decreet van 16 juni 2006.

⁴ In navolging van adv.RvS 72.401/3 van 23 november 2022 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de accreditatie van VBS-opleidingscentra en de goedkeuring van VBS-opleidingen’.

door middel van beeldmateriaal (artikelen 22 tot 27), en regels worden toegevoegd voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de handhaving (artikelen 28 en 29).

Hoofdstuk 10 wijzigt enkele bepalingen van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 (artikelen 30 tot 32).

Hoofdstuk 11 strekt er ten slotte toe een autonome bepaling aan te nemen die voor grote projecten en programma's in de zin van artikel 2, 5° en 6°, van het decreet van 22 maart 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's' in een afwijkende, en met name voor de Vlaamse overheid voordeligere, financieringsregeling voorziet van het OCW en het WTCB (artikel 33). In hoofdstuk 12 wordt de inwerkingtreding van dit hoofdstuk bepaald op de dag van de bekendmaking van het aan te nemen decreet in het Belgisch Staatsblad (artikel 36, derde lid).

BEVOEGDHEID

3.1. Met de wijziging van artikel 38, § 1, eerste lid, 5°, van de wegverkeerswet, waartoe artikel 2 van het voorontwerp strekt, wordt, zoals vermeld, voorzien in een verval van het recht tot sturen als bijkomende straf voor een bestuurder, of een persoon die een bestuurder begeleidt met het oog op de scholing, die een overtreding heeft begaan van de regels inzake scholing en onderricht.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat omtrent deze bepaling het eensluidend advies van de Ministerraad is gevraagd overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' omdat "[h]et verval van het recht tot sturen (...) als straf niet [is] opgenomen in Boek I van het Strafwetboek".

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. Luidens artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het eensluidend advies van de Ministerraad vereist voor iedere beraadslaging in de gemeenschaps- of gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet. Blijkens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vereist die bepaling het verkrijgen van het eensluidend advies van de Ministerraad enkel wanneer het gaat om het invoeren van straffen en strafbaarstellingen die, materieel gezien, nieuw zijn.⁵

Ofschoon het verval van het recht tot sturen als straf niet wordt vermeld in Boek I van het Strafwetboek, moet worden vastgesteld dat de ontworpen wijziging van artikel 38 van de wegverkeerswet er enkel toe strekt om, in het kader van een aan de gewesten overgedragen aangelegenheid, het toepassingsgebied *uit te breiden* van een straf waarin de wegverkeerswet thans reeds voorziet.

⁵ GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.10.

Bijgevolg kan worden aangenomen dat het niet gaat om een nieuwe straf in de zin van de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en dat derhalve het eensluidend advies van de Ministerraad niet is vereist.⁶

4. Luidens het ontworpen artikel 1, § 4^{ter}, 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’ (artikel 3 van het voorontwerp) kan de Vlaamse Regering, met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken, *vermeld in deze wet of met het oog op de uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan*, retributies bepalen. In de ontworpen paragraaf 7, eerste lid, van hetzelfde artikel worden de gegevens bepaald die worden verwerkt “[m]et het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken, *vermeld in deze wet of met het oog op de uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan*”.

De decreetgever vermag te voorzien in retributies en de verwerking van persoonsgegevens regelen voor die aspecten van de wet van 21 juni 1985 die overeenkomstig artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Er moet evenwel worden vastgesteld dat die wet ook nog een bepaling bevat met betrekking tot een federale aangelegenheid, namelijk het bepalen van de technische voorschriften zelf.⁷

Bijgevolg kan het ontworpen artikel 1, § 4^{ter} en § 7, van de wet van 21 juni 1985 worden aanvaard voor zover die bepalingen bevoegdheidsconform worden gelezen en met de zinsnede “de bevoegdheden en taken, *vermeld in deze wet*” enkel bevoegdheden en taken worden bedoeld die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

5. Het ontworpen artikel 4^{bis} van de wet van 21 juni 1985 (artikel 4 van het voorontwerp) strekt ertoe de Vlaamse Regering te machtigen om voor bepaalde overtredingen van het technisch reglement van de voertuigen uitgevaardigd op grond van die wet, de regularisatie van de overtreding te vereisen opdat de strafvordering zou vervallen, naast het betalen van een geldsom.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ blijkt dat de in artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde bevoegdheid “in elk geval” de aangelegenheden betreft die worden geregeld in onder meer 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

⁶ Zie eerder al adv.RvS 33.266/3 van 9 april 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 juli 2002 ‘tot wijziging van de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus en van het decreet van 5 maart 1985 houdende oprichting van een Vlaamse Adviesraad voor Toerisme’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1208/1, 45, opmerking 8.1.1; adv.RvS 60.148/1 van 24 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2016 ‘houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen met betrekking tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 971/1, 66-67, opmerking 4.

⁷ Zie immers artikel 1, § 1, punt 1, van de wet van 21 juni 1985 naar luid waarvan de Koning de technische eisen bepaalt “voor voertuigen voor vervoer te land, voor de onderdelen ervan en voor het veiligheidstoebehoren door Hem aangewezen, zoals de eisen betreffende hun bouw, assemblage, erkenning, goedkeuring, herstelling en onderhoud”.

veiligheidstoebehoren moeten voldoen’.⁸ Luidens artikel 2 van dat koninklijk besluit kunnen “[o]nder de voorwaarden vastgesteld in artikel 4bis van de wet van 21 juni 1985” de in bijlage 2 bij dat besluit opgenomen inbreuken op de technische eisen, vastgesteld tijdens technische controles langs de weg van bedrijfsvoertuigen die zijn ingeschreven in België of in het buitenland, aanleiding geven tot de inning per inbreuk, van de in dezelfde bijlage vermelde sommen. Hieruit kan worden afgeleid dat de regeling van de betaling van de som die de strafvordering doet vervallen bij het vaststellen van overtredingen van het technisch reglement van de voertuigen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en dat derhalve voor door de Vlaamse Regering bepaalde overtredingen dat verval van de strafvordering afhankelijk kan worden gemaakt van de regularisatie van de overtreding.

Bijgevolg kan worden aangenomen dat artikel 4 van het voorontwerp tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.

6.1. Artikel 6 van het voorontwerp strekt ertoe in artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 ‘tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer’ het overschrijden van de maximaal toegelaten massa op het onderbord bij het verkeersbord C23 toe te voegen als overtreding van de derde graad in de zin van artikel 29, § 1, tweede lid, van de wegverkeerswet.

6.2. In artikel 68.3 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’, zoals gewijzigd bij artikel 19, 1°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2022,⁹ wordt de draagwijdte van het verkeersbord C23 als volgt omschreven:

“Verboden toegang voor bestuurders van motorvoertuigen en slepen ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen.

Een opschrift op een onderbord beperkt het verbod tot de bestuurders van voertuigen of slepen waarvan de maximaal toegelaten massa hoger is dan de aangeduide massa.”

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 30 juli 2022 wordt omtrent die bepaling het volgende uiteengezet:

“Omdat de woorden ‘bestemd of gebruikt voor het vervoer van zaken’ zorgen voor onduidelijkheid, worden deze woorden vervangen door de woorden ‘ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen’. Dit stemt overeen met de terminologie die wordt gebruikt in het technisch reglement.

Het opschrift dat het verkeersbord C23 aanvult, verwijst voortaan naar de maximaal toegelaten massa en niet meer naar de ‘massa in beladen toestand’. Dit zal de controle met behulp van camera’s mogelijk maken.”

Gelijktijdig hiermee werd bij artikel 2 van de wet van 30 juli 2022 ‘betreffende het gebruik van onbemande automatisch werkende toestellen ter controle op de inbreuken op het

⁸ Zie *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 144.

⁹ Koninklijk besluit van 30 juli 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg en het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs’.

verbodsbord C23' in artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 december 2002 'tot aanwijzing van de overtredingen waarvan de vaststelling gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, bewijskracht heeft zolang het tegendeel niet bewezen is' een punt 13° ingevoegd, naar luid waarvan overtredingen van het toegangsverbod voor bestuurders van motorvoertuigen en slepen ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen (verkeersbord C23) waarvan de vaststelling is gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, bewijskracht heeft zolang het tegendeel niet is bewezen.

6.3. Naar luid van artikel 6, § 1, XII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor "de regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa's over de assen van de voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen, evenals de ladingzekering en de afmetingen en de signalisatie van de lading".

In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat tot die bepaling heeft geleid, wordt omtrent die bevoegdheid het volgende uiteengezet:

"Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet 'houdende institutionele maatregelen' dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl. St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV).

Vandaag beschikken de gewesten reeds over de bevoegdheid met betrekking tot de wegeninfrastructuur. In dit kader is het echter belangrijk dat de reglementering inzake de maximum toegelaten massa en de massa's over de assen van de voertuigen die gebruikmaken van de openbare wegen en de ladingzekering, tot de bevoegdheid van de gewestelijke wegeninspectie kan behoren. Deze overdracht aan de gewesten past aldus in de creatie van een homogeen bevoegdheidspakket 'zwaar vervoer over de weg'.

Dit voorstel van bijzondere wet draagt de regels inzake de maximale toegelaten massa van al dan niet beladen voertuigen en slepen en de regels inzake de massa's over de assen van de voertuigen opdat deze zich op de openbare weg zouden mogen begeven, over aan de gewesten.

De ladingzekering verwijst naar de algemene regels inzake de ladingsvoorschriften, zoals bedoeld in de artikelen 2.55 tot 2.60, 45, 45bis, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 april 2007.

Deze overdracht heeft eveneens betrekking op de afmetingen en de signalisatie van de lading zoals bedoeld in de artikelen 46 en 47 van hetzelfde koninklijk besluit."¹⁰

Omtrent de handhavingsbevoegdheid van de gewesten wordt voorts het volgende gesteld:

"Bovenop de bestaande bevoegdheden worden de gewesten bovendien bevoegd voor het bepalen van administratieve en strafrechtelijke sancties in geval van niet-naleving van de politieregels voor het wegverkeer die bij dit voorstel worden geregionaliseerd.

Overeenkomstig artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kunnen de gewesten namelijk, als accessoire bevoegdheid, de

¹⁰ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 135-136.

niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen in het kader van de materiële bevoegdheden betreffende de regels van het Verkeersreglement die bij dit voorstel aan hen worden overgedragen.

Bovendien vloeit de bevoegdheid van de gewesten inzake administratieve sancties rechtstreeks voort uit de bepalingen die hun de materiële bevoegdheid toekennen. Met andere woorden, de bepaling van de administratieve sancties wordt beschouwd als een accessoire bevoegdheid voor de gewesten in het kader van de gewestelijke regelgeving (bijvoorbeeld de administratieve sancties in geval van inbreuken op de milieuregelgeving, op de bouwvoorschriften, enz.).

Het bepalen van de strafrechtelijke en administratieve sancties doet geen afbreuk aan de prerogatieven van de politie, het parket en de rechtbanken en hoven. Gewestelijke ambtenaren zullen bevoegd kunnen zijn om op de naleving van de gewestelijke regels toe te zien.

De politie (die tot de bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren) is daarnaast bevoegd voor het vaststellen van die strafrechtelijke en administratieve inbreuken. Daarom wordt artikel 15 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt ook van toepassing gemaakt op die administratief bestrafte inbreuken (Zie het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, zitting 2012-2013, nr. 5-2234/1).¹¹

6.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de gewesten niet alleen bevoegd zijn om de regels te bepalen inzake maximaal toegelaten massa en massa's over de assen van de voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen, maar ook om de niet-naleving van die regels te sanctioneren.

Het komt weliswaar aan de federale overheid toe om de verkeerstekens te bepalen.¹² Het is op grond van die bevoegdheid dat artikel 19, 1°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2022 in artikel 68.3 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 de omschrijving van het verkeersbord C23 en van het onderbord erbij heeft gewijzigd. In zoverre de omschrijving van dat onderbord, waarin gewag wordt gemaakt van de maximaal toegelaten massa, impliceert dat de overtreding van dat onderbord inhoudt dat de gewestelijke regelgeving inzake maximaal toegelaten massa niet wordt nageleefd, zijn de gewesten echter bevoegd om de niet-naleving ervan te sanctioneren. Het gaat dan immers om de “niet-naleving van de politieregels voor het wegverkeer die (...) worden geregionaliseerd”.

Vermits de gewesten bevoegd zijn voor de regelgeving inzake de maximaal toegelaten massa, en voor de naleving ervan, kunnen ze de classificatie per graad van de inbreuken op die voorschriften regelen.

¹¹ *Ibidem*, 138-139.

¹² Luidens artikel 6, § 1, XII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor “de regelgeving inzake het plaatsen en de technische eisen, evenals de controle op de verkeerstekens, met uitzondering van de verkeerstekens met betrekking tot douanestroken, aan overwegen en kruisingen met spoorwegen en op de militaire wegen”. In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat tot die bepaling heeft geleid, werd dienaangaande gepreciseerd: “Deze bepaling voorziet in de overdracht van de bevoegdheid inzake technische eisen en het plaatsen van en het toezicht op de verkeerstekens. De bepaling van de verkeerstekens zelf blijft tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 135)

6.5. Gelet op wat voorafgaat, kan worden aangenomen dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om het ontworpen punt 39/3° aan artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 toe te voegen.

7.1. Het ontworpen artikel 8 van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’ (artikel 17 van het voorontwerp) strekt ertoe het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving,¹³ met inbegrip van hoofdstuk 10, afdelingen 2, 4, 5, 10 en 12, van toepassing te verklaren op de handhaving van dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. In het verlengde hiervan heft artikel 35 van het voorontwerp artikel 601ter, 7°, van het Gerechtelijk Wetboek op, dat in de bevoegdheid van de politierechtbank voorziet voor de beroepen tegen de beslissingen om een bestuurlijke geldboete op te leggen vermeld in artikel 11, § 3, van dat decreet.

7.2. In advies 72.624/3 van 28 februari 2023 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, een aantal bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen gemaakt bij het voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.¹⁴ In zoverre geen rekening werd gehouden met die opmerkingen bij de verdere totstandkoming van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en de bepalingen waarop ze betrekking hebben van toepassing worden verklaard op de handhaving van het decreet van 9 maart 2018, blijven die opmerkingen onverminderd gelden.

7.3. In zoverre, inzonderheid, uit het van toepassing verklaren van artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving voortvloeit dat de personeelsleden van het operationele kader van de politiediensten die deze politiediensten daarvoor aanwijzen en de door de Vlaamse Regering aangewezen bijzondere veldwachters kunnen worden aangesteld als toezichthouder en worden belast met de bestuurlijke opsporing, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het voormelde advies 72.624/3 opgemerkt dat voor die bepalingen een beroep moet worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat bij het van toepassing verklaren ervan zou moeten worden aangetoond dat aan de voorwaarden daartoe is voldaan.¹⁵ Thans bevat de memorie van toelichting van het voor advies voorgelegde voorontwerp alvast geen dergelijke verantwoording.

7.4. Hetzelfde geldt voor het van toepassing verklaren van artikel 42 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat in een beroep voorziet bij het Handhavingscollege (en de ermee samenhangende opheffing van artikel 601ter, 7°, van het Gerechtelijk Wetboek bij artikel 35 van het voorontwerp).

¹³ Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

¹⁴ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 410-431, opmerkingen 4 tot 14.

¹⁵ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 413-416, opmerkingen 6.1 tot 6.8.

Om de redenen uiteengezet in het voormelde advies 72.624/3,¹⁶ zal moeten kunnen worden aangetoond dat voor die bevoegdheidstoewijzing is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, en inzonderheid aan het noodzakelijkheidsvereiste.

8.1. Artikel 33 van het voorontwerp strekt ertoe voor grote projecten en programma's in de zin van artikel 2, 5° en 6°, van het decreet van 22 maart 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's'¹⁷ de bijdragen te plafonneren die moeten worden betaald aan, enerzijds, het OCW en, anderzijds, het WTCB, in afwijking van wat dienaangaande wordt bepaald in respectievelijk artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 mei 1952¹⁸ en artikel 4 van het koninklijk besluit van 23 september 1959.¹⁹ Luidens artikel 36, derde lid, van het voorontwerp treedt artikel 33 van het aan te nemen decreet in werking op de dag van de bekendmaking van het aan te nemen decreet in het Belgisch Staatsblad.

8.2. In advies 19.391/1 van 22 februari 1990 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt over een ontwerp dat strekte tot wijziging van het voormelde koninklijk besluit van 23 september 1959:

“Het ontwerp wijzigt de artikelen 2 en 4 van het koninklijk besluit van 23 september 1959 waarbij het verzoekschrift der Nationale Confederatie van het bouwbedrijf tot erkenning van het Wetenschappelijk en technisch centrum voor het bouwbedrijf wordt ingewilligd. Deze artikelen betreffen de aanwijzing van de ondernemingen die voor dat centrum bijdrageplichtig zijn alsmede de berekening van de bijdrage.

Het koninklijk besluit en het ontwerp zijn een toepassing van en ontleen hun rechtsgrond aan het bepaalde in de besluitwet van 30 januari 1947 tot vaststelling van het statuut van oprichting en werking van centra, belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang van de verschillende takken van 's lands bedrijfsleven, door het wetenschappelijk onderzoek.

Het verslag aan de Regent dat de besluitwet van 30 januari 1947 voorafgaat²⁰, doet duidelijk ervan blijken dat deze essentieel betrekking heeft op de organisatie en de bevordering van het wetenschappelijk onderzoek in en door de bedrijven, inzonderheid bij wege van de oprichting, op initiatief van de bedrijfsgroeperingen van voortbrengers of verdelers, van wetenschappelijke centra, centra De Groote genoemd²¹.

¹⁶ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 430, opmerking 12.8.

¹⁷ Dit zijn een geheel van niet-routinematige en in de tijd beperkte activiteiten waarvoor, of activiteiten die werden opgenomen in een programma waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of de Vlaamse rechtspersonen de volledige of gedeeltelijke verantwoordelijkheid dragen, en die substantiële financiële consequenties en grote uitvoeringsrisico's inhouden. Een groot project heeft een investeringswaarde van ten minste 100 miljoen euro als het om werken gaat, en 20 miljoen euro als het om leveringen of diensten gaat, telkens exclusief btw. Een groot programma heeft een investeringswaarde van ten minste 200 miljoen euro, exclusief btw.

¹⁸ Koninklijk besluit van 5 mei 1952 'waarbij het verzoekschrift van het Verbond der Belgische Aannemers van Wegeniswerken strekkende tot het erkennen van het 'Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw' en het goedkeuren van zijn statuten, wordt ingewilligd'.

¹⁹ Koninklijk besluit van 23 september 1959 'waarbij het verzoekschrift der Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf tot erkenning van het Wetenschappelijk en technisch Centrum voor het Bouwbedrijf wordt ingewilligd'.

²⁰ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Belgisch Staatsblad van 28 februari 1947, blz. 2068 en volgende.

²¹ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: “Het oogmerk van de centra zal uitsluitend zijn de aanmoediging tot wetenschappelijk en technologisch onderzoek met het oog op de verbetering van het rendement, van de kwaliteit (in voorkomend geval het esthetisch uitzicht inbegrepen) en van de productie” (verslag aan de Regent; o.c.).

Luidens artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is de bevoegdheid ter zake van het wetenschappelijk onderzoek – zonder onderscheid al naar het fundamenteel dan wel toegepast wetenschappelijk onderzoek betreft – verdeeld tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, volgens de regel dat de bevoegdheid ter zake van het wetenschappelijk onderzoek beoordeeld moet worden naar de aangelegenheid waarop het betrekking heeft.

De regeling vervat in het koninklijk besluit van 23 september 1959 en in het ontwerp is noodzakelijkerwijs een onderdeel van een regeling omtrent de inrichting van een wetenschappelijk onderzoek. Dat wetenschappelijk onderzoek hoort kennelijk bij het economisch beleid dat in artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, aan de Gewesten is toegewezen ²².

Die bevoegdheid van de Gewesten neemt evenwel niet weg, dat de nationale overheid, zoals in genoemd artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet is bepaald, initiatieven kan nemen, structuren opzetten - wat in dezen blijkbaar het geval is - en in financiële middelen voorzien voor het wetenschappelijk onderzoek in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren, althans wanneer dat wetenschappelijk onderzoek onder meer, zoals in dezen, betrekking heeft op akties en programma's die de belangen van een Gemeenschap of een Gewest overschrijden. Uit die bevoegdheidsverdelende regel mag worden afgeleid dat, in de mate zoals aangegeven in de bijzondere-wetsbepaling, de Koning de bevoegdheid behouden heeft die Hem in de besluitwet van 30 januari 1947 is toegekend.” ²³

De Raad van State, afdeling Wetgeving, wees er vervolgens wel op dat de federale overheid overeenkomstig artikel 6bis, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorafgaand aan haar beslissing een voorstel tot samenwerking moet voorleggen al naar het geval aan de gemeenschappen of de gewesten, maar dit neemt niet weg dat de Raad van State van oordeel was dat het OCW en het WTCB structuren waren voor het wetenschappelijk onderzoek die de federale overheid overeenkomstig artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan opzetten en dat de bijdrageregeling voor die centra vastgesteld ter uitvoering van artikel 10 van de besluitwet van 30 januari 1947 ‘tot vaststelling van het statuut van oprichting en werking van Centra, belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang van de

²² Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Volgens de toelichtingen welke zijn verstrekt bij de parlementaire besprekingen van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, blijken de kredieten bestemd voor de subsidiëring van de Centra De Groote alsnog verdeeld te zijn over eensdeels de Gewesten, anderdeels de Staat (*Gedr.St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 562, 2ter, blz. 54). Voor zoveel als nodig kan tevens gerefereerd worden, wat het begrotingsjaar 1989 betreft, aan de, in het raam van het Fonds voor industriële vernieuwing, derde en vierde opdracht, “aan de Gewesten toegekende middelen voor initiatieven van toegepast onderzoek van hun bevoegdheid” (zie wet van 5 juli 1989 houdende de begroting van de Diensten van de Eerste Minister voor het begrotingsjaar 1989 en de verduidelijkingen onder meer in *Gedr.St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 668/1, blz. 76-77).

²³ Adv.RvS 19.391/1 van 22 februari 1990 over ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1959 waarbij het verzoekschrift der Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf tot erkenning van het Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf wordt ingewilligd’. Zie ook adv.RvS 19.392/1 van 22 februari 1990 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘dat de berekeningsbases van de respectievelijke bijdragen van het opzoekingscentrum voor de Wegenbouw en van het Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf afbakt’.

verschillende takken van 's lands bedrijfsleven, door het wetenschappelijk onderzoek' tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

8.3. Voor de ontworpen regeling zou derhalve een beroep moeten worden gedaan op de impliciete bevoegdheden waarover de decreetgever beschikt op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is evenwel vereist dat zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.²⁴

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld.

“Wat het Vlaamse Gewest betreft, wordt de invoering van de nieuwe decretale regeling ook gerechtvaardigd op grond van de impliciete bevoegdheden. De gewesten mogen een beroep doen op de impliciete bevoegdheden wanneer cumulatief aan drie voorwaarden is voldaan. Vooreerst moet het betreden van de bevoegdheid van de ander noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid. Deze voorwaarde volgt rechtstreeks uit de tekst van artikel 10 BWHI. Om verenigbaar te zijn met het bij de BWHI ingevoerde stelsel van exclusieve bevoegdheden, moet het beroep op artikel 10 BWHI volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof voldoen aan twee bijkomende voorwaarden. De regeling moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de betrokken regeling op de bevoegdheden van de ander mag slechts marginaal zijn. Volgens een vaste interpretatieregels van de bevoegdheidsverdelende regels dienen de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden ruim en zinvol geïnterpreteerd te worden en de uitzonderingen op de toegewezen bevoegdheden restrictief. In die optiek meent de decreetgever dat een zinvolle invulling van de gewestbevoegdheid inzake de openbare werken en het vervoer alsook het wetenschapsbeleid in het raam van voormelde bevoegdheden, impliceert dat de gewesten ook bevoegd zijn om de modaliteiten van de financieringsregelingen voor het OCW en het WTCB te bepalen.

De bestaande regeling inzake de verplichte bijdragen aan het OCW en het WTCB heeft immers een onredelijke financiële impact op de bevoegdheidsuitoefening door het Vlaamse Gewest inzake infrastructuurprojecten en is van aard de realisatie van uitzonderlijk grootschalige projecten te belemmeren. De impact van de afwijking op de bestaande regeling is anderzijds slechts marginaal. De plafonnering van de bijdrageplichten van de aannemers in het kader van grote projecten en programma's heeft tot gevolg dat het OCW en het WTCB voor deze werken weliswaar een lagere bijdrage zullen ontvangen, maar deze bijdrage blijft toereikend om haar werkzaamheden in het kader van deze grote projecten en programma's te financieren. Bovendien heeft de invoering van dit stelsel enkel betrekking op de uitzonderlijke situatie van grootschalige infrastructuurwerken waarop de bijdrageplichten disproportioneel zwaar zouden wegen.

Tenslotte biedt deze nieuwe regeling de beleidsmogelijkheid om vernieuwende en innovatieve technieken vanuit de aanbestedende overheid zelf te stimuleren ten behoeve van de bouwsector. In dit verband kan o.a. gedacht worden aan aspecten zoals het toepassen van Building Information Management (BIM) en vroegtijdige betrokkenheid van de opdrachtnemer in het ontwerpproces met als doelstelling om de transparantie, de duurzaamheid en de efficiëntie van fysische bouwprocessen te verhogen, het bestuderen en implementeren van nieuwe milieusaneringstechnieken, enzovoort. Dergelijke innoverende

²⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

technieken die via de opdrachtdocumenten, zoals o.a. het standaardbestek 250 van het Agentschap Wegen en Verkeer, tot de contractvoorwaarden zullen behoren, hebben als gevolg dat de bouwplanning, de investeringsbudgetten en het risicomanagement beter onder controle kunnen worden gehouden en proactief en op maat ingespeeld kan worden door de opdrachtgever op beleids- en omgevingsdoelstellingen (duurzame ontwikkelingsdoelen, innovatie, circulariteit, digitalisering,...).”

Ofschoon de noodzakelijkheid van de ontworpen regeling nog zou kunnen worden aangenomen voor zover het aannemelijk kan worden gemaakt dat de realisatie van grote projecten onmogelijk wordt gemaakt of alleszins aanzienlijk wordt bemoeilijkt, valt het te betwijfelen of de federale aangelegenheid zich wel tot een gedifferentieerde regeling leent. Dit zou er immers toe leiden dat de bijdrageverplichting van aannemers en onderaannemers voor het OCW en het WTCB zou verschillen naargelang de plaats van het project. Bovendien lijkt het opzet van artikel 6bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 juist te zijn dat de federale overheid voor wetenschappelijk onderzoek in een aangelegenheid die tot de gemeenschappen of de gewesten behoort, structuren opzet die opereren op het grondgebied van het Rijk en waarvan de financiering uniform moet zijn.

De artikelen 33 en 36, derde lid, van het voorontwerp kunnen geen doorgang vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

9. Het voorontwerp bevat enkele bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

9.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²⁵

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de

²⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁶

9.2. Recent heeft het Grondwettelijk Hof daar nog aan toegevoegd dat naast het formele wettigheidsvereiste artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de verplichting oplegt dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd, die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.²⁷

Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten.²⁸ De rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, moet zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht bepalen.²⁹

9.3. De vraag rijst of de ontworpen bepalingen in de artikelen 3, 8, 21, 23, 26, 27, 28 en 29 van het voorontwerp voldoen aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking van persoonsgegevens dat 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)’ (hierna: AVG), vereist.

9.3.1. Het ontworpen artikel 1, § 7, derde 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’ vermeldt dat ook gegevens vermeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG kunnen worden verwerkt (artikel 3, 3°, van het voorontwerp). In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat het gaat om medische gegevens, waarvan de verwerking noodzakelijk kan zijn bij de beoordeling van een individuele goedkeuring van een voertuig aangepast voor iemand met een beperking.

In het licht van het beginsel van de minimale gegevensverwerking van persoonsgegevens strekt het tot aanbeveling om een dergelijke precisering van gevoelige gegevens

²⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

²⁷ GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.8.9.

²⁸ EHRM (grote kamer) 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; EHRM (grote kamer) 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99.

²⁹ HvJ 6 oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punt 65.

waarvan de verwerking noodzakelijk kan zijn, in het decreet zelf op te nemen.

9.3.2. Waar het toelaatbaar is om het aanduiden van de concrete verwerkingsverantwoordelijke te delegeren aan de Vlaamse Regering, zal bij de uitvoering van die machtiging erop moeten worden toegezien dat de aldus aangeduide verwerkingsverantwoordelijke behoort tot de categorie van personen die overeenkomstig de ontworpen regeling toegang hebben tot de verwerkte gegevens.

De gemachtigde bevestigde dat uit het gebruik van het woord “andere” in het ontworpen artikel 1, § 7, vijfde lid, van de wet van 21 juni 1985 mag worden afgeleid dat het steeds gaat om “bevoegde overheden en instanties die belast zijn met een taak van openbaar belang ter uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan”. Dit kan als dusdanig worden vermeld in het decreet zelf.

9.3.3. Het ontworpen artikel 1, § 7, laatste lid, van de wet van 21 juni 1985 bepaalt dat “[d]e gegevens van een dossier over de handhaving van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan (...) niet langer dan twintig jaar [worden] bewaard na de laatste daad van toezicht, opsporing, vaststelling of vervolging voor de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de verwerking”. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat hierbij rekening werd gehouden met de maximale termijn waarbinnen de feiten naar aanleiding waarvan de persoonsgegevens zijn verwerkt nog dienstig kunnen zijn voor het opleggen van straffen, bestuurlijke sancties, publieke herstelmaatregelen, beveiligingsmaatregelen of beslissingen van burgerlijke of administratieve aard of nog het voorwerp uitmaken of kunnen uitmaken van een administratief of juridisch beroep. Tevens werd rekening gehouden met de periode waarbinnen de persoonsgegevens nog relevant kunnen zijn voor toekomstige handelingen in het kader van toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging of herstel (bv. het toepassen van recidive).

Ofschoon met deze verantwoording kan worden ingestemd, heeft het *fluctuerende* aanvangspunt van de maximale bewaartermijn waarin de ontworpen regeling voorziet (“de laatste daad van toezicht, opsporing, vaststelling of vervolging”) tot gevolg dat onzekerheid kan ontstaan bij de personen wier gegevens worden verwerkt over de termijn gedurende dewelke deze kunnen worden bewaard, vermits zij niet noodzakelijk zullen weten wanneer deze “laatste daad” zal zijn gesteld.

Hierover bevraagd, gaf de gemachtigde aan dat in de uitvoeringsbesluiten een concreter startpunt kan worden bepaald. Met dit voorstel kan worden ingestemd, al dient daartoe wel in het voorontwerp zelf een delegatie te worden verleend aan de Vlaamse Regering.

9.3.4. Het ontworpen artikel 4ter, § 5, tweede lid, van het decreet van 16 juni 2006 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’ stelt dat de Vlaamse Regering de maximale bewaartermijn vaststelt voor “de overige persoonsgegevens” die in het kader van dat artikel worden verwerkt (artikel 8 van het voorontwerp). Met deze “overige persoonsgegevens” worden wellicht alle andere gegevens bedoeld dan deze vervat in het eerste lid van paragraaf 5, die volgens de tekst van het voorontwerp worden bewaard gedurende 45 jaar, of uiterlijk totdat het personeelslid met pensioen gaat. Aangaande de door de Vlaamse Regering vast te stellen bewaartermijn voor deze

“overige persoonsgegevens” stelt het voorontwerp dat de gegevens “in ieder geval niet langer [worden] bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt”. Als uiterste termijn wordt “de termijn van 10 jaar na het overlijden van de houder van het certificaat, van de kwalificatie of van het persoonlijk trainingsoverzicht” gesteld. Bij de vaststelling van de maximale bewaartermijnen dient de Vlaamse Regering in het bijzonder rekening te houden met “de mogelijke noodzaak aan gegevens omtrent de opleidingen en kwalificaties, tijdens de beroepsloopbaan en desgevallend erna”.

Het vereiste dat de persoonsgegevens “in ieder geval niet langer [worden] bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt” is niet meer dan een parafrase van het in artikel 5, eerste lid, c), van de AVG bepaalde vereiste dat persoonsgegevens worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”). Het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet vereist dat in het decreet zelf een maximale bewaartermijn wordt bepaald, dan wel meer precieze criteria die de Vlaamse Regering in acht zal moeten nemen bij het bepalen van de bewaartermijn.³⁰ In het voorontwerp wordt wel degelijk een uiterste bewaartermijn bepaald van “10 jaar na het overlijden van de houder van het certificaat, van de kwalificatie of van het persoonlijk trainingsoverzicht”. Het is wel de verwachting dat het uitvoeringsbesluit deze bewaartermijn verder zal concretiseren en voorzienbaarheid zal verschaffen omtrent bijvoorbeeld wat wordt bedoeld met “de kwalificatie”.

9.3.5. Het ontworpen artikel 11/1, § 2, laatste lid, van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’ bevat een delegatie aan de Vlaamse Regering om “onverminderd de doeleinden, vermeld in het eerste lid, de nadere doeleinden van de verwerking [vast te stellen]” (artikel 21 van het voorontwerp).

In zoverre de zinssnede “de nadere doeleinden van de verwerking” betrekking heeft op *nieuwe* doeleinden die bij besluit van de Vlaamse Regering zouden kunnen worden ingevoerd, staat het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet hieraan in de weg. De Vlaamse Regering kan enkel een *nadere precisering* vaststellen van de reeds in het decreet bepaalde doeleinden. Het voorontwerp van decreet dient in die zin te worden herbekeken.

9.3.6. Naar luid van het ontworpen artikel 11/1, § 5, van het decreet van 9 maart 2018 stelt de Vlaamse Regering de maximale bewaartermijn van de gegevens vast. Verder wordt evenwel in diezelfde paragraaf zélf alsnog een maximale bewaartermijn bepaald (artikel 21 van het voorontwerp).

Het is duidelijk dat in een decreet *eerst* gewag moet worden gemaakt van de maximale bewaartermijn, en *daarna* eventueel een bepaling volgt waarin de nadere regels hierover worden gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Het voorontwerp van decreet dient op dit punt te worden herzien.

³⁰ Adv.RvS 69.535/3 van 5 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de nascholing met e-learning in het kader van een proefproject en tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 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’, opmerking 4.2.3.

9.3.7. Het ontworpen derde lid van artikel 18, § 1, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de havenkapiteinsdienst’ voorziet dat de havenkapiteins, haveninspecteurs en de havenagenten vaststellingen kunnen doen met beeldmateriaal van vaste en mobiele camera’s, die in voorkomend geval intelligent zijn (artikel 26, 2° van het voorontwerp).

Het ontworpen tweede lid van artikel 14 van hetzelfde decreet bepaalt onder welke voorwaarden de vaststellingen die worden gedaan met dit beeldmateriaal of met beeldmateriaal van derden, bewijskracht hebben tot bewijs van het tegendeel (artikel 23 van het voorontwerp).

Het gebruik van individuele camera’s waarbij beeld- en geluidsopnames gemaakt worden, vormt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en dient met de nodige waarborgen te worden omkleed.

Hieromtrent oordeelde het Grondwettelijk Hof als volgt:

“Het recht op eerbiediging van het privéleven is niet absoluut. De aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.”³¹

De Raad van State, afdeling Wetgeving, merkte in advies 72.873/2 op:

“dat de essentiële elementen van die inmenging, met inbegrip van de garanties waarbij die inmenging ingeperkt wordt, bij wet bepaald moeten worden, dat ze daartoe met de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid gesteld moet worden, dat ze moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig dient te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling”.³²

De Raad van State, afdeling Wetgeving, voegde er nog aan toe:

“De wezenlijke vraag die *in casu* evenwel rijst, tevens gelet op de grotere inmenging die gevormd wordt door het gebruik van individuele camera’s door de politie, is of het voorontwerp wel in voldoende mate rekening gehouden heeft met de vereisten die voortkomen uit het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel.”³³

De stellers van het voorontwerp zullen er dan ook op moeten toezien dat de ontworpen regeling gepaard gaat met de nodige beperkingen en waarborgen waardoor een billijk evenwicht tot stand wordt gebracht tussen het recht op eerbiediging van het privéleven en de nagestreefde doelstellingen van ordehandhaving en misdrijfbestrijding.

In dit opzicht kan onder andere worden gewezen op de volgende leemten in de ontworpen regeling.

³¹ GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.7.7.

³² Adv.RvS 72.873/2 van 15 mei 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 oktober 2023 ‘tot wijziging van de wet op het politieambt wat betreft het gebruik van individuele camera’s door politiediensten’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3524/1, 58.

³³ *Ibidem*.

Ten eerste wordt niet uitdrukkelijk bepaald voor welke doeleinden het beeldmateriaal kan worden opgenomen, gebruikt en bewaard.

Wat de bewaartermijn betreft, bepaalt het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, van het decreet van 3 mei 2019 dat het beeldmateriaal bewaard wordt voor een duur van niet meer dan twaalf maanden vanaf het moment van opname. Het tweede lid van dat artikel stelt echter dat het beeldmateriaal langer kan worden bewaard en gebruikt “om vastgestelde strafbare feiten te bewijzen of om daders ervan te identificeren”. Voor dit laatste geval wordt echter geen maximum bewaartermijn bepaald.³⁴

Ook de toegang tot het beeldmateriaal wordt uiterst beperkt geregeld. Het derde lid van het ontworpen artikel 18/1 bepaalt enkel dat de toegang is “beveiligd”. Het voorontwerp bevat zelf geen controlemechanismen om de verzamelde gegevens en informatie te beveiligen. Ook welke personen toegang hebben tot de informatie en voor welke doeleinden, wordt niet geregeld.³⁵

Bijgevolg lijkt, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, het decretale kader voor de ontworpen regeling met betrekking tot deze bewakingscamera's onvoldoende geregeld, wat dient te worden verholpen.³⁶

9.3.8. Het ontworpen artikel 18/2 van het decreet van 3 mei 2019 beoogt de verwerking van persoonsgegevens te laten gebeuren door de personeelsleden van de havenkapiteinsdienst in het kader van de handhaving (artikel 28 van het voorontwerp).

Wat de te verwerken persoonsgegevens betreft, bepaalt het ontworpen artikel 18/2, § 1, tweede lid, dat het “in het bijzonder” gegevens over de identiteit, het adres en contactgegevens zijn en dat “uitsluitend als dat noodzakelijk is voor het vervullen van de taken, vermeld in het eerste lid” ook “andere persoonsgegevens” kunnen worden verwerkt.

In het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet dient het decreet zelf nader te bepalen om welke “andere persoonsgegevens” het gaat.

9.3.9. Artikel 29 van het voorontwerp voorziet in een mogelijkheid tot beperking van de rechten en verplichtingen, vermeld in de artikelen 12 tot 22 van de AVG, met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van deze verordening. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat deze bepaling geheel in lijn is met talrijke reeds bestaande regelgevingen in verband met de taken van inspectiediensten.³⁷

³⁴ Vgl. met artikel 46/12 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’; zie ook GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.9.3.

³⁵ Zie in die zin adv.RvS 72.873/2 van 15 mei 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 oktober 2023 ‘tot wijziging van de wet op het politieambt wat betreft het gebruik van individuele camera's door politiediensten’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3524/1, 69-70.

³⁶ Zie ook adv.RvS 72.168/1 van 13 december 2022 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over de optimalisatie van de omgevingshandhaving’, opmerking 9.3.

³⁷ De memorie van toelichting geeft zelf geen voorbeelden maar er kan o.a. verwezen worden naar artikel 23, § 5, van de wegverkeerswet, artikel 5ter, § 3, van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende machtiging tot deelneming in een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid bevoegd voor de uitvoering van opdrachten met betrekking tot de werving en selectie van overheidspersoneel’, artikel III.60/11 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018,

Naar luid van het ontworpen artikel 18/3, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2019, geldt de afwijkingsmogelijkheid waarin het eerste lid van dat artikel voorziet “op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de [AVG], niet worden toegepast”. Over artikel 23 van de AVG stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 67.243/3 reeds het volgende:

“Artikel 23, lid 1, van de AVG voorziet in de mogelijkheid om de reikwijdte van de verplichtingen en rechten bepaald in, onder meer, de artikelen 12 tot 22 van diezelfde verordening te beperken op voorwaarde dat die beperking een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter bescherming van de in de punten a) tot j) van dat lid vermelde doeleinden. Vermits met de beperkingen waarin wordt voorzien, wordt beoogd het goede verloop van de inspectie te verzekeren, kan worden aangenomen dat ze strekken tot het waarborgen van ‘andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid’ (artikel 23, lid 1, e), van de AVG), en van ‘een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen’ (artikel 23, lid 1, h), van de AVG).

Uit artikel 23, lid 1, van de AVG vloeit evenwel voort dat die beperkingen tevens een noodzakelijke maatregel moeten zijn.

Volgens de betrokken ontworpen bepalingen gelden die beperkingen evenwel ‘op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de [AVG], niet worden toegepast’. Een dergelijke soepele voorwaarde kan niet worden gerijmd met het noodzakelijkheidsvereiste dat blijkt uit de aangehaalde verordeningsbepaling.

De mogelijkheid om de verplichtingen en rechten vermeld in de artikelen 12 tot 22 van de AVG niet toe te passen, moet dan ook worden beperkt tot de gevallen waarin dat noodzakelijk is voor het goede verloop van het onderzoek”.³⁸

Deze opmerking dient hier te worden herhaald.

9.3.10. Nog in artikel 29 van het voorontwerp wordt in het ontworpen artikel 18/3, negende lid, van het decreet van 3 mei 2019, bepaald dat als een dossier is verzonden naar het openbaar ministerie en kan leiden tot activiteiten onder leiding van het openbaar ministerie of een onderzoeksrechter, en er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek, de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming *pas mag* antwoorden op een verzoek van de betrokkene overeenkomstig de artikelen 12 tot 22 van de AVG nadat het openbaar ministerie of de

artikel 256 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, artikel 33, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’, artikel 15/1 van het GIPOD-decreet van 4 april 2014, artikel 223 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’, artikel 14/1 van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ en artikel 48/1 van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012.

³⁸ Adv.RvS 67.243/3 van 28 mei 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 oktober 2020 ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 380/1, 198-199, opmerking 16.3.

onderzoeksrechter heeft bevestigd dat een antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.

In artikel 12, lid 4, van de AVG wordt evenwel bepaald dat wanneer de verwerkingsverantwoordelijke geen gevolg geeft aan een verzoek krachtens de artikelen 15 tot 22 van de AVG, hij de betrokkene onverwijld en uiterlijk binnen een maand na ontvangst van het verzoek mededeelt waarom het verzoek zonder gevolg is gebleven, en hem informeert over de mogelijkheid om klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit en om een beroep bij de rechter in te stellen. Het gaat hier *niet om een mogelijkheid*, maar om *een recht* in hoofde van de betrokkene om onverwijld en uiterlijk binnen een maand te worden geïnformeerd over de redenen waarom het verzoek zonder gevolg is gebleven, waarbij hij dient te worden geïnformeerd over de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de toezichthoudende autoriteit en om een beroep bij de rechter in te stellen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds meermaals heeft uiteengezet in de adviezen 62.834/3³⁹, 65.697/3⁴⁰ en 67.243/3⁴¹, lijkt minstens vereist dat de inspectiedienst die geen antwoord heeft ontvangen van het openbaar ministerie of van de onderzoeksrechter, de betrokkene hiervan op de hoogte brengt. Bovendien zouden tussen de betrokken inspectiedienst enerzijds en de gerechtelijke overheid anderzijds afspraken moeten worden gemaakt die voorkomen dat de toepassing van het ontworpen negende lid leidt tot een beperking van rechten die verder gaat dan strikt noodzakelijk is.

9.3.11. Het ontworpen artikel 18/3, vijfde lid, laatste zin, van het decreet van 3 mei 2019 heeft betrekking op de kennisgeving aan de betrokkene van een “verlenging” of “uitstel” (artikel 29 van het voorontwerp). Er wordt evenwel geen verlenging, noch uitstel geregeld in het ontworpen vijfde lid. Dit moet worden nagekeken.

³⁹ Adv.RvS 62.834/3 van 19 februari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 8 juni 2018 ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de 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)’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1556/1, 192-193, opmerking 9.3.7.

⁴⁰ Adv.RvS 65.697/3 van 17 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019 ‘tot uitvoering van artikel 190 van het decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan de 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)’, opmerking 14.

⁴¹ Adv.RvS 67.243/3 van 28 mei 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 oktober 2020 ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-2020, nr. 380/1, 200, opmerking 16.5.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

10.1. In advies 72.289/3 van 3 november 2022 wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat de *gevallen* waarin retributies verschuldigd zijn voor taken *in uitvoering 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’, door wie deze *verschuldigd* zijn, en wie ervan is *vrijgesteld*, in een decretale bepaling moeten worden geregeld.⁴² Artikel 3, 2°, van het voorontwerp is bedoeld om hieraan tegemoet te komen door de invoering van een paragraaf *4ter* in artikel 1 van de wet van 21 juni 1985.

Het ontworpen artikel 1, § *4ter*, van de wet van 21 juni 1985 bepaalt in het eerste lid zes gevallen waarin retributies kunnen worden bepaald, en in het derde lid zes personen die de retributies verschuldigd zijn. Uit de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting blijkt dat het niet gaat om een precieze aanduiding van wie welke retributie verschuldigd is, maar om een lijst van personen “door wie de retributies verschuldigd *kunnen* zijn” (eigen cursivering).

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de bepaling niet herschreven zou kunnen worden, zodat in het derde lid precies wordt aangeduid, per retributie uit het eerste lid, wie deze verschuldigd is.

De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Het doel van deze bepaling is om enerzijds de gevallen te beschrijven waarin retributies kunnen geheven worden en anderzijds door wie zij verschuldigd kunnen zijn. De gevallen waarin retributies kunnen worden geheven zijn erg uitgebreid en verscheiden. Om die reden werd voor de huidige opbouw van het artikel gekozen, waarbij bepaalde clusters van retributies werden gevormd en waarbij een één-op-één-verhouding moeilijk te formuleren is.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet moet de bevoegde wetgever bij het invoeren van een retributie *in elk geval* de gevallen bepalen waarin deze is verschuldigd, alsook de heffingsplichtigen en de eventuele vrijstellingen. Het strookt bijgevolg niet met artikel 173 van de Grondwet dat het ontworpen artikel 1, § *4ter*, van de wet van 21 juni 1985 niet *precies* bepaalt wie in welk geval een retributie is verschuldigd. In het licht hiervan moeten de stellers van het voorontwerp deze regeling (inclusief eventuele vrijstellingen die men op het oog zou hebben) herzien.

10.2. De gemachtigde verduidelijkte met betrekking tot het ontworpen artikel 1, § *4ter*, eerste lid, 5°, van de wet van 21 juni 1985 nog het volgende:

“Het betreft afwijkingen van het bepaalde in het ADR, die onder de voorwaarden van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 kunnen worden verleend voor bv. het nationaal

⁴² Zie adv.RvS 72.289/3 van 3 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2022 ‘om het bedrag en de betalingswijze vast te stellen van de vergoedingen voor de goedkeuring van motorvoertuigen’, opmerkingen 3.2.1 tot 3.2.3.

vervoer van kleine hoeveelheden of plaatselijk vervoer. De wet van 21 juni 1985 vormt één van de, en in dit geval de meest aangewezen, rechtsgrond(en) van dit koninklijk besluit.”

Artikel 5, 1°, en artikel 36

11. Het ontworpen artikel 7, § 2^{ter} van het decreet van 19 april 1995 ‘betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods, bootman en diepzeeloods’ (artikel 5, 1°, van het voorontwerp) strekt ertoe de nodige rechtszekerheid te waarborgen betreffende de vergoeding die verschuldigd is bij deelname aan de bekwaamheidsproef door de bepaling betreffende deze vergoeding, thans artikel 4, tweede lid, van het ministerieel besluit van 20 juni 2005 ‘betreffende de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand’, met terugwerkende kracht decretaal te verankeren.

Luidens artikel 36, tweede lid, van het voorliggende voorontwerp, wordt aan artikel 5, 1°, van het aan te nemen decreet terugwerkende kracht verleend tot 1 oktober 2002. De vergoeding van 1.460 euro werd voor de eerste keer ingevoerd bij de wijziging van het ministerieel van 23 augustus 2002 ‘betreffende de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand’ door het ministerieel besluit van 23 februari 2004, met inwerkingtreding op 1 maart 2004. Aldus kan de bepaling slechts terugwerken tot 1 maart 2004. De gemachtigde bevestigde dit ook. De datum van “1 oktober 2002” in artikel 36, tweede lid, dient dan ook te worden vervangen door de datum “1 maart 2004”.

Artikel 8

12. Het ontworpen artikel 4^{ter}, § 2, van het decreet van 16 juni 2006 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’ machtigt de Vlaamse Regering onder andere om de voorwaarden te bepalen waaraan personeelsleden die belast zijn met het begeleiden van de scheepvaart, moeten voldoen, de voorwaarden en de procedure voor de accreditatie van VBS-opleidingscentra, de goedkeuring van VBS-opleidingen, en de voorwaarden en de procedure voor de uitreiking van certificaten.

Hoewel verkeersbegeleiding op zich een niet-economische dienst van algemeen belang is die uitgesloten is van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn) (artikel 2, lid 2, a), van de dienstenrichtlijn), moet worden vastgesteld dat de opleiding en de vorming wel economische activiteiten kunnen uitmaken. De optiek van de thans voorliggende regeling blijkt te zijn dat de opleiding en de vorming van verkeersbegeleidingspersoneel (deels) wordt uitbesteed aan derden, via de markt. Bijgevolg gaat het om een economische dienst, waar de dienstenrichtlijn op van toepassing is.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in adviezen 63.824/1/V⁴³ en 68.022/3⁴⁴ al heeft opgemerkt, vallen diensten inzake opleiding en vorming ook niet onder de uitzondering van diensten voor vervoer overeenkomstig artikel 2, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn.

Dit belet natuurlijk niet dat aan de betrokken opleidingscentra bepaalde eisen zouden kunnen worden gesteld omwille van dwingende redenen van algemeen belang, maar deze zullen moeten worden verantwoord in het licht van de dienstenrichtlijn.

In zoverre de regeling die op basis van de ontworpen machtiging zal worden uitgewerkt, eisen bevat in de zin van artikel 15, lid 2, punten d) en g), van de dienstenrichtlijn, zal overeenkomstig het lid 7 van dat artikel de Europese Commissie in kennis moeten worden gesteld van die regeling, alsmede van de redenen voor die eisen.

Overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn moet de Europese Commissie worden geïnformeerd over de in het voorontwerp vervatte regeling van erkende lesgevers en van opleidingsvertrekkers, evenals over de redenen daarvoor.

13. Het ontworpen artikel 4^{ter}, § 2, derde lid, van het decreet van 16 juni 2006 bepaalt dat de Vlaamse Regering de instantie, vermeld in het eerste lid, kan toelaten om bepaalde individuele beslissingen te delegeren aan het hoofd van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust.

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het uitsluitend aan de regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Het komt de decreetgever derhalve niet toe om in te grijpen in de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse Regering.

Deze bepaling is bovendien overbodig vermits de Vlaamse Regering op grond van het voormelde artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zelf in een dergelijke regeling kan voorzien.⁴⁵ Het ontworpen artikel 4^{ter}, § 2, derde lid, van het decreet van 16 juni 2006, dient dan ook te worden weggelaten uit het voorontwerp.

Artikel 9

14. Vermits in de memorie van toelichting wordt vermeld dat in de praktijk is gebleken dat de huidige formulering van artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013

⁴³ Adv.RvS 63.824/1/V van 16 augustus 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’, opmerking 19.

⁴⁴ Adv.RvS 68.022/3 van 13 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 oktober 2020 ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder van een langere en zwaardere sleep’, opmerkingen 8.1 tot 8.4.

⁴⁵ Adv.RvS 60.119/3 van 18 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2016 ‘houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 995/1, 94, opmerking 12. Zie ook adv.RvS 70.226/3 van 28 oktober 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 februari 2022 ‘betreffende de Vervoersautoriteit’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1057/1, 32, opmerkingen 3.2 en 3.3.

‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ tot verschillende interpretaties kon leiden, zonder dat deze nader worden toegelicht, werd aan de gemachtigde gevraagd welke interpretatiemoeilijkheden er concreet rezen. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“In het kader van betwistingen van de administratieve geldboete wordt soms verkeerdelijk voorgehouden dat het bedrag dat door de Vlaamse Regering bepaald is niet verhoogd zou moeten worden met opdecimen. Dit is een verkeerde interpretatie van artikel 17, §2, tweede lid.

Artikel 9 verduidelijkt de huidige draagwijdte van artikel 17, §2, tweede lid van het decreet bijzonder wegtransport.

Uit artikel 17, §2, van het decreet blijkt dat het tarief van de administratieve geldboete gelijk is aan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen.

In afwijking van het eerste lid kan de Vlaamse Regering, voor specifieke inbreuken, het tarief van de administratieve geldboete bepalen op een bedrag dat hoger ligt dan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen, zonder evenwel de maximumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen, te overschrijden.

De woorden ‘in afwijking’ slaan enkel op het bepalen van het tarief van de administratieve geldboete en niet op de volledige zin van artikel 17, §2, eerste lid. In de gevallen waarin de Vlaamse Regering een afwijkend bedrag bepaald heeft, is het tarief van de administratieve geldboete dus niet gelijk aan ‘de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen’, maar wel degelijk aan het door de Vlaamse Regering bepaalde bedrag, verhoogd met de opdecimen.

De bedragen in de bijlage bij het ‘Besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021 over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ zijn zoals hierboven aangehaald dus bedragen exclusief opdecimen. Er anders over oordelen zou betekenen dat verschillende door de Vlaamse Regering bepaalde bedragen buiten de in artikel 17, §2, lid 2, van het decreet bijzonder wegtransport bepaalde vork zou vallen. Verschillende bedragen vallen lager uit dan de minimum geldboete verhoogd met de opdecimen.

In het advies 68.520/3 (dd. 13 januari 2021) van de Raad van State bij dit besluit van de Vlaamse Regering werden er geen opmerkingen in deze zin gemaakt bij de vermelde bedragen waardoor de bovenstaande interpretatie ook door de Raad van State lijkt gevolgd te worden.”

Met het oog op de rechtszekere toepassing van het decreet van 3 mei 2013, dient deze toelichting van de gemachtigde in de memorie van toelichting te worden opgenomen.

Artikel 20

15. Volgens het ontworpen artikel 11 van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’ worden “[d]e instellingen en de lesgevers die het terugkommoment of onderdelen van het terugkommoment aanbieden of geven in strijd met de bepalingen van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan” bestraft met een

exclusieve bestuurlijke geldboete van maximaal 10.000 euro per vastgestelde inbreuk. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd het bedrag van de bestuurlijke geldboete te bepalen dat per inbreuk is verschuldigd, naargelang de aard van de inbreuk en de pleger van de inbreuk en binnen de grenzen van het (te indexerende) maximumbedrag.

Blijkens het ontworpen artikel 7/1 van het decreet van 9 maart 2018 is één van de erkenningsvoorwaarden het beschikken “over de noodzakelijke moraliteit en betrouwbaarheid voor de uitoefening van activiteiten in het kader van het terugkommoment” (artikel 13 van het voorontwerp). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de gevallen te bepalen waarin een aanvrager in elk geval niet over deze moraliteit en betrouwbaarheid beschikt, maar dit zal volgens de memorie van toelichting een niet-limitatieve lijst van voorbeelden zijn. De noodzakelijke moraliteit en betrouwbaarheid zal volgens de memorie geval per geval worden beoordeeld in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak.

Gelet op de verwijzing in het ontworpen artikel 11 van het decreet van 9 maart 2018 naar “de bepalingen van dit decreet” wordt dus ook het aanbieden van of lesgeven in het terugkommoment zonder te voldoen aan de moraliteits- en betrouwbaarheidseis, strafbaar gesteld met een bestuurlijke geldboete.

Aan het in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vervatte vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollèges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

De vraag rijst *in casu* of voor die gevallen die als een *gebrek aan moraliteit of betrouwbaarheid* zouden worden beoordeeld, maar die niet vermeld zouden staan in de niet-limitatieve lijst die de Vlaamse Regering zal opstellen, de *strafbaarheid wel voldoende voorzienbaar* zal zijn. De stellers van het voorontwerp dienen dan ook te overwegen om voor deze voorwaarde de strafbaarheid te beperken tot het aanbieden van of lesgeven in het terugkommoment in de gevallen uit de lijst.

Artikel 23

16. Nu de stellers van de tekst met de artikelen 22 en 24 van het voorontwerp een meer consequent taalgebruik nastreven door de term “misdrijven” telkens te vervangen door “inbreuken”, dient te worden nagekeken of deze term in het ontworpen artikel 14, tweede lid, 4°, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de havenkapiteinsdienst’ ook niet beter wordt vervangen door “inbreuk”.

Artikel 30, 3°

17. Het nieuw in te voegen artikel 80, § 2, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, stelt dat de bedoelde woonvaartuigen “zijn vrijgesteld van de betaling van de waterwegenvergunning, vermeld in artikel 79”.

Artikel 79 van het Scheepvaartdecreet bepaalt thans evenwel niet expliciet een retributie in geval van een waterwegenvergunning.

Hierop gewezen, stelde de gemachtigde wat volgt:

“In uitvoering van artikel 79, §1 en 148, §1 van het Scheepvaartdecreet werd op 26 mei 2023 het besluit van de Vlaamse Regering over de waterwegenvergunning vastgesteld.

Artikel 2, eerste lid van dat BVR bepaalt: Vaartuigen die varen op de bevaarbare waterwegen van het Vlaamse Gewest of die gemeerd zijn op een ligplaats, die al dan niet is vergund of geconcedeerd, op de bevaarbare waterwegen van het Vlaamse Gewest, beschikken over een vaarvergunning, die de vorm aanneemt van een waterwegenvergunning.

En artikel 3, eerste lid: Als het vaartuig niet vrijgesteld is op grond van artikel 80 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, is een retributie als vermeld in artikel 79 van het voormelde decreet verschuldigd om een waterwegenvergunning te verkrijgen.

Hoewel uit het derde lid van het genoemde artikel 2 reeds voortvloeit dat woonvaartuigen die beschikken over een geldige vergunning of een concessie om een ligplaats in te nemen enkel overeen waterwegenvergunning moeten beschikken als ze zich niet op hun ligplaats bevinden, werd het aangewezen geacht, voor redenen van rechtszekerheid, om uitdrukkelijk een vrijstelling in artikel 80 te voorzien. Daarmee wordt, schematisch, het volgende beoogd:

- Wanneer wel vrijgesteld van een waterwegenvergunning:

- wanneer ze aangemeerd liggen aan hun vaste ligplaats,
- wanneer een vaartuig gesleept wordt (dus niet zelf vaart) (voorbeeld: een woonboot wordt gesleept naar de werf), hoeft men geen waterwegenvergunning aan te kopen

- Wanneer niet vrijgesteld:

- wanneer ze zelf naar de werf varen of recreatief varen.

We stellen voor om de tekst als volgt aan te passen:

‘§2. Woonvaartuigen die beschikken over een geldige vergunning of concessie om een ligplaats in te nemen, als ze zich op hun ligplaats bevinden, of als ze gesleept worden naar een andere locatie, zijn vrijgesteld van betaling van de retributie, vermeld in artikel 79, om een waterwegenvergunning te verkrijgen’.”

Met het tekstvoorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Artikel 32

18. De gemachtigde bevestigde dat artikel 32 van het voorontwerp een wijziging beoogt van artikel 198 (en niet van artikel 196) van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022. Dit moet worden aangepast.

Artikelen 35 en 36

19. In artikel 36, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de artikelen 10 tot 21, die er onder meer toe strekken het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving te implementeren in het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’, in werking treden op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt en uiterlijk op 31 december 2024.

Voor artikel 35, dat ertoe strekt naar aanleiding van die implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving de bevoegdheid op te heffen van de politierechtbank om kennis te nemen van het beroep tegen een bestuurlijke geldboete op basis van het decreet van 9 maart 2018, is echter geen specifieke inwerkingtredingsbepaling opgenomen, zodat deze overeenkomstig de algemene regel de tiende dag na die van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad zou in werking treden.

Onverminderd opmerking 7.4, zouden artikel 35 en de artikelen van 10 tot 21 van het aan te nemen decreet, gelijktijdig in werking moeten treden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE