



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.563/VR
van 13 januari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse besluiten met betrekking tot de technische controle
langs de weg van bedrijfsvoertuigen’

Op 29 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 11 januari 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs, en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2022.

*

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 24, § 1, eerste lid, 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’ bepaalt:

“Geen enkel volgens dit besluit aan de autokeuring onderworpen voertuig mag zich op de openbare weg bevinden, tenzij het voorzien is van een geldig keuringsbewijs, het overeenkomstig keuringsvignet en een met zijn gebruik overeenstemmend identificatieverslag of technische fiche en een document ‘Visuele keuring van het voertuig’, voor zover deze documenten vereist zijn.”

Zoals in de nota aan de Vlaamse Regering bij het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt uiteengezet, heeft het Hof van Cassatie in een aantal recente arresten geoordeeld dat die bepaling niet van toepassing is op een voertuig dat zich op de openbare weg bevindt onder dekking van een buitenlandse inschrijvingsplaat. Het Hof wijst er immers op dat krachtens artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 de bepalingen van dit besluit enkel van toepassing zijn op de auto’s die rijden onder dekking van een Belgische inschrijvingsplaat en op de erdoor getrokken Belgische aanhangwagens.¹

Om dit te verhelpen strekt het ontwerp ertoe in artikel 2, § 4, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 te bepalen dat om in het Vlaamse Gewest tot het verkeer op de openbare weg te worden toegelaten, de in het buitenland ingeschreven voertuigen en de door in het buitenland ingeschreven motorvoertuigen getrokken aanhangwagens voorzien moeten zijn van een geldig bewijs van periodieke technische controle, zoals dat is vereist door het land van inschrijving. Dat bewijs moet in het voertuig worden bewaard (artikel 1 van het ontwerp). Bijlage 2 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’ wordt hieraan aangepast (artikel 2).

Voorts wordt in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2018 ‘betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen’ bepaald dat elke overtreding van dat besluit wordt bestraft met de straffen vastgelegd in 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).

¹ Cass. 24 september 2019, P.19.0478.N/1; Cass. 21 januari 2020, P.19.0528.N/1.

BEVOEGDHEID

3.1. Sinds de Zesde Staatshervorming bepaalt artikel 6, § 1, XII, 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat de gewesten bevoegd zijn voor:

“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, met dien verstande dat de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen”.

In de toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden, wordt uiteengezet dat het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling “in elk geval [de materie betreft] bedoeld in hoofdstuk II 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, voor zover de bepalingen van dit hoofdstuk geen betrekking hebben op de inschrijving van voertuigen, noch op de productnormen. De inschrijving van voertuigen en de productnormen blijven immers tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.”²

Wat de technische keuring van voertuigen betreft, wordt in diezelfde toelichting gesteld dat de gewesten bevoegd worden

“om de technische keuring van de in het verkeer gebrachte voertuigen uit te voeren om na te gaan of ze conform zijn met de federale technische voorschriften en eisen die erop van toepassing zijn. De specifieke technische voorschriften en eisen worden momenteel hoofdzakelijk bepaald in Europese richtlijnen.

Het federale niveau blijft bevoegd voor de productnormen en de inschrijving van de voertuigen”.³

Nog in die toelichting wordt gepreciseerd dat de technische keuring “over de materies [gaat] die in elk geval in de volgende teksten worden geregeld:

(...)

- hoofdstuk 4 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen;

(...)

- het koninklijk besluit van 1 september 2006 houdende invoering van de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die ingeschreven zijn in België of in het buitenland;

- 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

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 143.

³ *Ibidem.*

eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen”.⁴

3.2. Gevraagd naar de bevoegdheidsrechtelijke grondslag van de ontworpen regeling in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Het gebruik van de woorden technische ‘federale voorschriften’ of ‘federale normen’ in de BWHI, wijst er enkel op dat de federale overheid bevoegd is gebleven voor het vaststellen van technische voorschriften (onverminderd de bevoegdheid van de gewesten om op grond van de eigen bevoegdheden en inherent hieraan ook voorschriften te bepalen) en heeft niet tot doel de toezichtsbevoegdheid van de gewesten te beperken tot toezicht op enkel door de federale overheid aangenomen normen.

De federale overheid en de gewesten zijn ertoe gehouden om, elk binnen de grenzen van hun eigen bevoegdheden, navolging te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees en internationaal recht (zie RvS 17 september 2019, 245.463, bv. 18.7.1). Indien er technische voorschriften bepaald worden in instrumenten van internationaal of Europees recht komt het aan de federale overheid toe om deze om te zetten, maar zijn de gewesten bevoegd voor het toezicht erop.

Indien een omzetting van de technische voorschriften niet vereist is of niet mogelijk is omdat de internationale of Europese bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn, dan hoeft de federale overheid niets om te zetten in de nationale rechtsorde. Het neemt echter niet weg dat het, vanuit het oogpunt van de interne bevoegdheidsverdeling binnen België, om een bevoegdheid van de federale overheid gaat.

Oordelen dat de omvang van de gewestbevoegdheid inzake het toezicht op de naleving van technische eisen zich niet zou uitstrekken tot technische voorschriften die opgenomen zijn in andere dan de ‘zuiver federale’ normen, zoals het internationaal of Europees recht, zou overigens betekenen dat de bevoegdheid inzake het toezicht op de naleving van de technische eisen verschuift naargelang het technisch voorschrift opgenomen wordt in een richtlijn (die omgezet moet worden), een verordening of internationaal verdrag, dan wel een nationale bepaling. Dit doet afbreuk aan het zogenaamd verschanst karakter van de bevoegdheidsverdeling volgens dewelke de bevoegdheden vast liggen in een bijzondere wet (of de grondwet) (cf. artikel 39 van de Grondwet).

De gewestbevoegdheid inzake het toezicht op de naleving van de technische eisen heeft dan ook betrekking op alle technische voorschriften van toepassing op de voertuigen die zich in Vlaanderen op de openbare weg begeven en dit ongeacht of deze opgenomen zijn in federale regelgeving (eventueel ter omzetting van richtlijnen) of in instrumenten van internationaal of Europees recht met rechtstreekse werking (zoals Europese verordeningen of verdragen).”

3.3. Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het toezicht op de naleving van de technische voorschriften waaraan auto’s en aanhangwagens moeten voldoen, ook betrekking heeft op technische voorschriften in een internationale of Europeesrechtelijke rechtsregel die België bindt. Uit de hiervoor aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt immers dat de bijzondere wetgever er zich van bewust was dat de technische voorschriften in belangrijke mate op het niveau van de Europese Unie worden

⁴ *Ibid.*, 144.

bepaald. In zoverre, bovendien, met het federale bevoegdheidsvoorbehoud voor de technische voorschriften werd beoogd dat “de technische voorschriften krachtens dewelke de voertuigen zijn gecontroleerd door een gewest noodzakelijkerwijze dezelfde zijn als deze die worden toegepast in de andere gewesten”,⁵ moet worden vastgesteld dat die uniformiteit inzake de door de gewesten te controleren technische voorschriften ook geldt wanneer die voorschriften in internationale of Europeesrechtelijke regels worden bepaald.

3.4. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder reeds heeft opgemerkt houdt de vermelding in de aangehaalde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen “in elk geval” de materie bedoeld in hoofdstuk 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 betreft, “voor zover de bepalingen van dit hoofdstuk geen betrekking hebben op de inschrijving van voertuigen, noch op de productnormen”, evenals hoofdstuk 4 van dat koninklijk besluit, niet in dat de bevoegdheid van de gewesten beperkt zou zijn tot hetgeen in die hoofdstukken wordt geregeld.⁶

Het loutere gegeven dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968, tot wijziging waarvan artikel 1 van het voor advies voorgelegde ontwerp strekt, deel uitmaakt van hoofdstuk 1 van dat besluit, volstaat derhalve niet om tot de onbevoegdheid van het Vlaamse Gewest te besluiten.

3.5. Evenwel wordt in het ontworpen artikel 2, § 4, zesde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 bepaald dat, *om in het Vlaamse Gewest tot het verkeer op de openbare weg te worden toegelaten*, de in het buitenland ingeschreven voertuigen en de door in het buitenland ingeschreven motorvoertuigen getrokken aanhangwagens voorzien moeten zijn van een geldig bewijs van periodieke technische controle, zoals dat is vereist door het land van inschrijving.

Thans bepaalt artikel 2, § 4, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit dat de in het buitenland ingeschreven motorvoertuigen moeten voldoen aan de technische eisen opgenomen in de Internationale conventie inzake het wegverkeer om in België tot het verkeer op de openbare weg te worden toegelaten. Luidens het tweede lid van die bepaling geldt dit eveneens voor de buitenlandse aanhangwagens die erdoor getrokken worden of die getrokken worden door een in België ingeschreven motorvoertuig.

In artikel 3, § 3, van het verdrag van 8 november 1968 ‘inzake het wegverkeer’ wordt bepaald dat de verdragsluitende partijen verplicht zijn in hun eigen gebied in het internationaal verkeer die motorvoertuigen en aanhangwagens toe te laten die voldoen aan de in

⁵ *Ibid.* 143.

⁶ Zie adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, opmerkingen 6.1 en 6.2.

hoofdstuk III van dit verdrag vastgelegde eisen.⁷ Artikel 39 van dat verdrag, dat deel uitmaakt van hoofdstuk III ervan, bepaalt weliswaar dat elk motorvoertuig en elke aanhangwagen in het internationale verkeer moet voldoen aan de in bijlage 5 bij dit verdrag vastgestelde technische eisen, en bovendien rijtechnisch in goede staat van onderhoud moet verkeren. Uit die bepaling vloeit evenwel niet voort dat dat motorvoertuig of die aanhangwagen moet voorzien zijn van een keuringsbewijs. Integendeel, luidens het voormelde artikel 3, § 3, zijn de verdragsluitende partijen verplicht de kentekenbewijzen, die zijn uitgegeven overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk III van het verdrag, behoudens tegenbewijs, te erkennen als bewijs dat de voertuigen waarop deze betrekking hebben, voldoen aan de eisen die in genoemd hoofdstuk III zijn vastgelegd.

Door te bepalen dat, om in het Vlaamse Gewest tot het verkeer op de openbare weg te worden toegelaten, de in het buitenland ingeschreven voertuigen en de door in het buitenland ingeschreven motorvoertuigen getrokken aanhangwagens voorzien moeten zijn van een geldig bewijs van periodieke technische controle, voegt het ontworpen artikel 2, § 4, zesde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 derhalve een vereiste toe aan hetgeen het eerste lid van die bepaling thans voorschrijft. Nog los van de vraag naar de bestaanbaarheid van die regeling met het voormelde artikel 3, § 3, van het verdrag van 8 november 1968 ‘inzake het wegverkeer’, moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling zodoende niet de controle regelt op de technische voorschriften waaraan de auto’s en aanhangwagens moeten voldoen, maar wel de toelaatbaarheid van in het buitenland ingeschreven voertuigen. Hiertoe is het Vlaamse Gewest evenwel niet bevoegd.

Bijgevolg kan artikel 1 van het ontwerp, en artikel 2 dat er nauw mee samenhangt, geen doorgang vinden.

RECHTSGROND

4. Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 1, § 1, eerste lid, 2, 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’ naar luid waarvan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) de maatregelen bepaalt inzake controle op de toepassing van de in punt 1 van die bepaling bedoelde reglementen met technische eisen voor voertuigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Naar luid van het ontworpen artikel 16/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2018 wordt elke overtreding van dat besluit bestraft met de straffen vastgelegd in de wet van 21 juni 1985.

⁷ Behoudens de in bijlage 1 bij dit verdrag genoemde uitzonderingen, die te dezen evenwel niet relevant zijn.

Artikel 4, § 1, van de wet van 21 juni 1985 bepaalt dat “[o]vertreding van deze wet en van de besluiten die betrekking hebben op de technische eisen betreffende de voertuigen voor vervoer te land, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van tien frank tot tienduizend frank of met een van die straffen alleen, onverminderd de vergoeding van de schade indien daartoe grond bestaat”. Uit die bepaling vloeit thans reeds voort dat overtredingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2018, dat als een besluit dat “betrekking heeft op de technische eisen betreffende de voertuigen voor vervoer te land” moet worden beschouwd, bestraft worden met de aldaar vermelde straffen. Bijgevolg is het ontworpen artikel 16/1 overbodig en kan die bepaling worden weggelaten.

Indien ze, omwille van de verstaanbaarheid van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2018 toch zou worden behouden, schrijve men veeleer dat overtredingen van dat besluit worden bestraft “overeenkomstig artikel 4 van de wet van 21 juni 1985”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET