



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.688/3
van 3 januari 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging 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, wat betreft de controle van de inbreuken op het onderbord bij het verkeersbord C23’

Op 6 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 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, wat betreft de controle van de inbreuken op het onderbord bij het verkeersbord C23’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2023.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe 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’ de inbreuken op het onderbord bij het verkeersbord C23 toe te voegen aan de lijst van overtredingen waarvan de vaststelling gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, bewijskracht heeft zolang het tegendeel niet is bewezen (artikel 1 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID

3.1. 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 2022,¹ 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.”

¹ 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’.

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 verbodsbord C23’ in artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 december 2002 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.

3.2. Volgens de gemachtigde onderscheidt het ontworpen artikel 1, 14°, van het koninklijk besluit van 18 december 2002 zich echter van het voormelde punt 13° van die bepaling:

“Artikel 1, 13°, van het KB van 18 december 2002 voorziet enkel de overtreding op het verkeersbord C23 zelf, m.a.w. het niet in acht nemen van het toegangsverbod voor bestuurders van motorvoertuigen en slepen ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen. Dit betreft een federale bevoegdheid.

Het voorliggend ontwerp van besluit voegt als artikel 1, 14° de inbreuken op het onderbord bij verkeersbord C23 toe. Het onderbord bij verkeersbord C23 beperkt het toegangsverbod in functie van de maximaal toegelaten massa van het voertuig, wat een bevoegdheid van de gewesten betreft.

De keuze om de inbreuken op het onderbord op te nemen in een afzonderlijk punt 14° vloeit voort uit de bevoegdheidsverdeling en maakt ook de afhandeling door de vaststeller eenvoudiger.”

Nog volgens de gemachtigde vindt de ontworpen regeling zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, XII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’:

“(…) de bevoegdheid wordt gevonden in de ‘regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa’s over de assen van de voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen’.

Met de zesde staatshervorming is niet alleen de materiële bevoegdheid op dit vlak aan de gewesten overgedragen maar daarnaast zijn de gewesten ook bevoegd voor het bepalen van sancties in de geregionaliseerde materies. Deze bevoegdheid, die ook al vóór de zesde staatshervorming was opgenomen in art. 11 BWHI werd in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming nogmaals benadrukt:

‘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 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.’

Naast het bepalen van sancties, kunnen de gewesten ook het toezicht op de geregionaliseerde bepalingen organiseren. Zo werden onder meer al zowel door het Vlaamse als door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wijzigingen aangebracht in het art. 3 van de wegcode dat de bevoegde personen bevat, die toezicht kunnen uitoefenen op de bepalingen van de wegcode. Waarbij het dan voor zich spreekt dat de gewestelijk aangeduide ambtenaren enkel toezicht kunnen uitoefenen op de geregionaliseerde bepalingen. De wijze van de vaststelling van een overtreding vormt een accessorium van de hoofdbevoegdheid. Gelet hierop is elke overheid bevoegd om de overtredingen te bepalen die in aanmerking komen om te worden gehandhaafd door middel van automatisch werkende toestellen.”

3.3. 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.”²

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.

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 135-136.

Overeenkomstig artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kunnen de gewesten namelijk, als accessoire bevoegdheid, de 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).³

3.4. 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.⁴ 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”.

³ *Ibidem*, 138-139.

⁴ 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. 2-2232/1, 135).

Vermits de gewesten bevoegd zijn voor de regelgeving inzake de maximaal toegelaten massa, en voor de naleving ervan, kunnen ze het toezicht op die voorschriften regelen. In die context kunnen ze ook in cameratoezicht voorzien en de bewijskracht van de aldus vastgestelde overtredingen regelen.

3.5. Ook de federale overheid en de gewesten zijn er blijkens de verklaringen van de gemachtigde van uitgegaan dat het aan de gewesten toekomt om te bepalen dat de vaststelling door automatisch werkende toestellen van overtredingen van het onderbord bij het verkeersbord C23, bewijskracht hebben tot het bewijs van het tegendeel:

“Het ontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering werd niet formeel voor advies aan de federale overheid bezorgd, maar vormde wel het resultaat van besprekingen in een interfederale ambtelijke werkgroep.

Tijdens deze besprekingen werd het ontwerp KB dat resulteerde in het KB van 30/07/2022 ‘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’ voorbereid. In gezamenlijk overleg tussen de federale overheid en vertegenwoordigers van de drie gewesten werd de legende van het verkeersteken C23 aangepast.

Om handhaving door middel van automatisch werkende toestellen mogelijk te maken, werd besloten om voor het onderbord bij het verkeersbord C23 niet langer naar de ‘massa in beladen toestand’ maar naar de ‘maximaal toegelaten massa’ te verwijzen. In de interfederale ambtelijke werkgroep werd het standpunt gedeeld dat het vervolgens aan de gewesten toekwam om de overtreding van het verkeersteken C23, gecombineerd met het onderbord, op te nemen in de lijst van overtredingen die met automatisch werkende toestellen kunnen worden vastgesteld.

De bevoegdheidsverdeling werd opgevat als volgt:

- de federale overheid is bevoegd om regels te bepalen inzake de niet-naleving van het algemene toegangsverbod voor bestuurders van motorvoertuigen en slepen gebouwd voor het vervoer van goederen (overtreding van het verkeersbord C23 op zich);
- de gewesten zijn bevoegd wanneer het de niet-naleving betreft van bepalingen inzake de massa van voertuigen (overtreding van het verkeersbord C23 met onderbord dat de maximaal toegelaten massa bevat).”

Weliswaar maakte het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2022, dat zoals vermeld een punt 13° aan artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 december 2002 heeft toegevoegd, oorspronkelijk gewag van “het niet in acht nemen van het toegangsverbod *en het onderbord*” en van “verkeersbord C23 *en het onderbord*”.⁵ De verwijzing naar het onderbord werd vervolgens evenwel bij amendement weggelaten teneinde de ontworpen bepaling aan te passen “aan de nieuwe definitie van verkeersbord C23 in het koninklijk besluit dat werd goedgekeurd door de gewesten”.⁶ Nog volgens de parlementaire voorbereiding werd met die wijziging tegemoet gekomen “aan een suggestie van de minister”.⁷ De wetgever is er dus blijkbaar eveneens van

⁵ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2560/001, 7.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2560/002, 3.

⁷ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2560/004, 5.

uitgegaan dat het aan de gewesten toekomt om de vaststelling door automatisch werkende toestellen van overtredingen van het onderbord bij het verkeersbord C23 te regelen.

3.6. Gelet op wat voorafgaat, kan worden aangenomen dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om het ontworpen punt 14° aan artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 december 2002 toe te voegen.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 62, derde lid, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ naar luid waarvan “[d]e vaststellingen gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, (...) bewijskracht [hebben] zolang het tegendeel niet bewezen is, wanneer het gaat om overtredingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten vermeld in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar het advies van de inspectie van Financiën van 22 november 2022.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE