



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.488/3
van 17 oktober 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de technische keuring van motorfietsen, driewielers en vierwielers en het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen, wat betreft de technische keuring van voertuigen’

Op 15 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de technische keuring van motorfietsen, driewielers en vierwieler en het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen, wat betreft de technische keuring van voertuigen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 oktober 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 de regeling van de technische keuring van voertuigen op een aantal punten te wijzigen.

Zo wordt niet langer vereist dat de persoon die het voertuig ter keuring aanbiedt het laatste keuringsbewijs en het bijhorende keuringsvignet voorlegt aan de erkende keuringsinstelling (artikelen 1 en 6 van het ontwerp) en wordt de bevoegde instantie, zijnde de Vlaamse minister bevoegd voor het verkeersveiligheidsbeleid of de Vlaamse minister bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid (hierna: de minister), of zijn gemachtigde,¹ gemachtigd om de kentekenplaat te bepalen waarmee het voertuig wordt voorgereden (artikelen 2, 1° en 7, 1°).

Voorts worden de gevallen versoepeld waarin na een visuele controle het voertuig wordt onderworpen aan een volledige keuring (artikelen 2, 2° en 7, 2°), wordt de toeslag voor een laattijdige volledige keuring van een voertuig in de eerste maand tijdelijk opgeschort (artikel 3), en worden een aantal controlepunten aangepast die de erkende keuringsinstellingen moeten uitvoeren (artikelen 4, 5 en 8).

Ten slotte wordt in het koninklijk besluit van 23 december 1994 ‘tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen’ het advies geschrapt van de Paritaire Raadgevende Commissie bij het nemen van administratieve maatregelen of bij de intrekking van de erkenning van een erkende keuringsinstelling (artikelen 9 en 10) en worden in de bijlage bij dat koninklijk besluit de vereisten gewijzigd inzake de beroepsbekwaamheid van het personeel van de erkende keuringsinstellingen (artikel 11).

BEVOEGDHEID

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, naar luid waarvan 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

¹ Zie immers de definitie van dat begrip in artikel 1, § 2, punt 4^{ter}, van het koninklijk besluit van van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ en in artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de technische keuring van motorfietsen, driefwielers en vierwielers’.

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”.

De vraag rijst echter of dat ook het geval is voor de artikelen 2, 1°, en 7, 1°, van het ontwerp vermelde machtiging aan de minister of zijn gemachtigde om de kentekenplaat te bepalen waarmee het voertuig wordt voorgereden.

3.2. In artikel 23*sexies*, § 4, 1°, 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’, tot wijziging waarvan artikel 2, 1°, van het ontwerp strekt, wordt thans reeds bepaald dat het voertuig voor de keuring moet worden aangeboden met ofwel de overeenkomstige kentekenplaat, ofwel met een commerciële plaat en het bijhorende kentekenbewijs, ofwel met een andere kentekenplaat, op voorwaarde dat de houder van deze kentekenplaat ook als houder op de aanvraag om inschrijving van het aangeboden voertuig, en op het bijhorende kentekenbewijs is vermeld. Die bepaling maakt deel uit van hoofdstuk 4 (“Technische controle”) van het koninklijk besluit van 15 maart 1968. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt vermeld dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen “in elk geval” de materies omvat die in dat hoofdstuk 4 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 worden geregeld.²

Bovendien heeft de keuring van voertuigen ook betrekking op de kentekenplaten ervan. Uit bijlage 15 bij het koninklijk besluit van 15 maart 1968 blijkt immers dat de controle ook de identificatie van het voertuig omvat, waarbij onder meer wordt nagegaan of de kentekenplaat in overeenstemming is met voertuigdocumenten of geregistreerde gegevens.

Er kan dan ook worden aangenomen dat de artikelen 2, 1°, en 7, 1°, van het ontwerp een aangelegenheid regelen die tot de bevoegdheid van de gewesten inzake de technische keuring behoort.

3.3. Evenwel zal bij de uitvoering van die machtiging erop moeten worden toegezien dat niet verder wordt gegaan dan wat mogelijk is op grond van de gewestbevoegdheid inzake de technische keuring.

Te dien aanzien rijzen vragen bij de opmerking in de nota aan de Vlaamse Regering dat de delegatie waarin de ontworpen regeling voorziet mede “beoogt oneigenlijke (malafide) handelspraktijken, zoals de verhuur van handelaars- en beroepsplaten, aan banden te leggen”. Het gebruik van handelaars- en beroepsplaten, net zoals dat van proefrittenplaten en nationale platen, wordt immers geregeld in het koninklijk besluit van 8 januari 1996 ‘tot regeling van de inschrijving van de commerciële platen en de nationale platen voor motorvoertuigen en aanhangwagens’ en is een federale aangelegenheid. Het toezicht op de naleving van die regeling komt dan ook de federale overheid toe. Bijgevolg zou de minister of de gemachtigde de machtiging waarin de ontworpen

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 144.

regeling voorziet, niet kunnen gebruiken om een controle op de naleving van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 te organiseren.

3.4. Gevraagd wat wordt bedoeld met het aan banden leggen van “oneigenlijke (malafide) handelspraktijken”, antwoordde de gemachtigde:

“Er wordt vastgesteld dat handelaars- en beroepsplaten worden verhuurd aan particulieren met als enig doel hun voertuig voor te rijden voor technische keuring. Door de burger de mogelijkheid te geven om een kentekenplaat van een voertuig op naam van een andere titularis te gebruiken om een tweedehandskeuring te kunnen laten uitvoeren, willen we het oneigenlijk gebruik van handelaars- en beroepsplaten aan banden leggen. Deze oplossing wordt al enige tijd via een gelijkaardige regelgevende bepaling succesvol toegepast door het Waalse gewest.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“De kentekenplaat en het inschrijvingsbewijs worden gecontroleerd wanneer het voertuig wordt voorgereden. Dat de controle van de kentekenplaat wordt vereenvoudigd, moet zo worden begrepen dat het voor particulieren eenvoudiger wordt om hun voertuig voor te rijden voor tweedehandskeuring, omdat zij gebruik zullen kunnen maken van een kentekenplaat van een voertuig op naam van een andere titularis.”

Een dergelijke regeling van het gebruik van een kentekenplaat van een voertuig op naam van een andere titularis kan slechts worden aanvaard voor zover het toepassingsgebied ervan beperkt is tot de technische keuring en er derhalve enkel in de mogelijkheid wordt voorzien om een voertuig met een dergelijke plaat voor de keuring aan te bieden. Met name mogen niet de voorwaarden geregeld waaronder voertuigen tot het verkeer op de openbare wegen worden toegelaten, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Te dien aanzien moet in herinnering worden gebracht dat luidens artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘betreffende de inschrijving van voertuigen’ een voertuig slechts in het verkeer mag worden gebracht als het is ingeschreven en de nummerplaat draagt die bij de inschrijving werd toegekend. Weliswaar wordt in paragraaf 2 van die bepaling in een aantal uitzonderingen voorzien op die verplichting, onder meer voor “de voertuigen die op geldige wijze voorzien zijn van een kentekenplaat bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 tot regeling van de inschrijving van de commerciële platen voor motorvoertuigen en aanhangwagens” (2°). Het komt echter niet aan de gewesten toe om in bijkomende uitzonderingen te voorzien.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 1, § 1, en 2, § 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’.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

BVR - RECHTSGRONDENTABEL	
Ontwerp BVR	Rechtsgrond wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen
Art. 1	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 2	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 3	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 4	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 5	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 6	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 7	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 8	Artikel 1, §1, punt 2
Art. 9	Artikel 1, §1, punt 4, tweede lid en artikel 2, §2
Art. 10	Artikel 1, §1, punt 4, tweede lid en artikel 2, §2
Art. 11	Artikel 1, §1, punt 4, tweede lid
Art. 12	Uitvoeringsbepaling

Aangenomen dat in de voormelde rechtsgrondentabel artikel 1, § 1, *eerste lid*, punt 2, en artikel 1, § 1, *tweede lid*, van de wet van 21 juni 1985 wordt bedoeld, kan hiermee worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.2. Artikel 3 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 23*undecies*, § 3, 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’.

In het voormelde artikel 23*undecies* worden de door de erkende instellingen voor autokeuringen te innen vergoedingen geregeld. Die bepaling vindt rechtsgrond in artikel 1, § 4, van de wet van 21 juni 1985, naar luid waarvan de Koning (lees: de Vlaamse Regering), op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid het vervoer te land behoort, het tarief bepaalt van de retributies te heffen voor de gehele of gedeeltelijke dekking van het bestuurs-, controle- en toezichtskosten nodig voor de toepassing van de in dit artikel bedoelde reglementen.

Hetzelfde artikel 1, § 4, van de wet van 21 juni 1985 biedt derhalve ook rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. In het ontworpen artikel 23sexies, § 4, 1°, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 (artikel 2, 1°, van het ontwerp) en in het ontworpen artikel 7, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de technische keuring van motorfietsen, driewielers en vierwielers’ (artikel 7, 1°, van het ontwerp) wordt de bevoegde instantie, zijnde de minister of zijn gemachtigde, gemachtigd om de kentekenplaat te bepalen waarmee het voertuig wordt voorgereden. In het ontworpen artikel 23sexies, § 4, derde lid, 3°, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 (artikel 2, 2°, van het ontwerp) en in het ontworpen artikel 7, § 2, derde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 (artikel 7, 2°, van het ontwerp) wordt dezelfde instantie gemachtigd om de administratieve tekortkomingen te bepalen die, wanneer ze worden vastgesteld bij een visuele keuring, geen aanleiding geven tot een volledige technische keuring.

5.2. Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

5.3. De in het ontworpen artikel 23sexies, § 4, 1°, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 en in het ontworpen artikel 7, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 vervatte machtiging is ertoe beperkt de kentekenplaat te bepalen waarmee het voertuig moet worden aangeboden bij de keuring. Zoals vermeld (opmerkingen 3.3 en 3.4) zal de minister of zijn gemachtigde daarbij rekening moeten houden met de federale regelgeving inzake het gebruik van kentekenplaten en de inschrijving van voertuigen.

Gelet hierop kan worden aangenomen dat het om een maatregel met een beperkte en technische draagwijdte gaat, zodat de machtiging kan worden aanvaard.

5.4. Hetzelfde geldt voor de machtiging om de administratieve tekortkomingen te bepalen die, wanneer ze worden vastgesteld bij een visuele keuring, geen aanleiding geven tot een volledige technische keuring. Die machtiging is immers beperkt tot administratieve tekortkomingen, en heeft geen betrekking op gebreken aan het voertuig zelf. Hetgeen een administratieve tekortkoming uitmaakt wordt in het koninklijk besluit van 15 maart 1968 of het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 bepaald. De minister of zijn gemachtigde mag dus enkel bepalen welke van de aldus bepaalde administratieve tekortkomingen van die aard zijn dat geen volledige keuring van het voertuig in kwestie nodig is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. Gelet op opmerking 4.2 moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 1, § 4, van de wet van 21 juni 1985.

6.2. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat na het begrotingsakkoord van 5 juli 2023 de inspectie van Financiën om een bijkomend advies werd gevraagd over een aantal wijzigingen die aan het ontwerp werden aangebracht, maar dat de inspectie van Financiën in zijn advies van 10 juli 2023 van oordeel was dat geen nieuw begrotingsakkoord was vereist voor die wijzigingen. Het lijkt raadzaam om hiervan gewag te maken in de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef.

Artikel 3

7. Luidens het ontworpen artikel 23*undecies*, § 3, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968, is de toeslag voor een laattijdige volledige keuring van een voertuig in de eerste maand niet verschuldigd “[v]anaf 15 juni 2023 tot een datum die de Vlaamse minister vaststelt, en uiterlijk tot en met 31 augustus 2024”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De bestaande regelgeving voorziet de mogelijkheid om in geval van overmacht, waarover de bevoegde Vlaamse instantie oordeelt, de toeslag voor een laattijdige aanbidding, terug te betalen (artikel 23*undecies*, §3, KB Technische Eisen).

Door de drukte bij de keuringsinstellingen is het voor de burger vaak niet meer mogelijk om nog tijdig een afspraak te maken. Hierdoor worden voertuigen dan aangeboden zonder afspraak, met lange wachtrijen tot gevolg. Door deze problematiek verkeerden veel burgers sinds half juni in een situatie van overmacht om hun voertuig tijdig te laten keuren. Er werden daardoor veel meer toeslagen aangerekend voor voertuigen die minder dan één maand te laat worden voorgereden.

Om deze reden besliste het Departement MOW tijdelijk een algemene vrijstelling op basis van overmacht, zoals voorzien in artikel 23*undecies*, §3, eerst lid, toe te passen. Door de vrijstelling al toe te passen bij de keuring, dient de klant niet eerst te betalen en erna terug te vorderen en wordt ook extra werklast voor het Departement vermeden.

Deze wijziging betreft derhalve de juridische verankering van hetgeen in de praktijk reeds wordt toegepast.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat met de ontworpen regeling wordt beoogd om met terugwerkende kracht een bestaande administratieve praktijk te verankeren, die zelf zijn grondslag vindt in de machtiging aan de minister of zijn gemachtigde in artikel 23*undecies*, § 3, tweede lid, om in geval van overmacht de toeslag voor een laattijdige aanbidding terug te betalen. Er kan inderdaad worden aangenomen dat de onmogelijkheid om tijdig een afspraak te maken bij de erkende keuringsinstellingen wegens een gebrek aan beschikbare

plaatsen, een geval van overmacht uitmaakt in de zin van artikel 23*undecies*, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968.³

Gelet hierop zou evenwel aan het ontwerp een bepaling moeten worden toegevoegd die ertoe strekt artikel 3 van het ontwerp uitwerking te geven met ingang van 15 juni 2023.⁴

Hoofdstuk 3 ('Slotbepalingen')

8. Vermits het ontwerp reeds een hoofdstuk 3 ('Wijzigingen van het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen') telt, moet dit hoofdstuk worden vernummerd tot hoofdstuk 4.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Die bepaling luidt: "Overmacht is een uitzonderlijke omstandigheid, onafhankelijk van de wil van de betrokkene. Wanneer de gebeurtenis zich voordeed binnen de vijftien dagen voorafgaand aan de uiterste datum waarop de keuring had moeten plaatsvinden, zal de uitzonderlijke omstandigheid beoordeeld en eventueel in acht genomen worden door de bevoegde Vlaamse instantie."

⁴ Weliswaar is het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. In dit geval wordt echter een voordeel toegekend, namelijk de opschorting van de toeslag wegens laattijdige keuring, zodat de terugwerkende kracht kan worden aanvaard.