



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 71.906/1/V  
van 26 augustus 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over  
wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen van alle  
vervoerscategorieën inzake voorschriften van sociale aard voor  
het wegvervoer’

Op 13 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2022,\* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen van alle vervoerscategorieën inzake voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Peter SOURBRON, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 augustus 2022.

\*

---

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 tot de omzetting van richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 ‘tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012’. De niet-tijdige omzetting van deze richtlijn maakt het voorwerp uit van een ingebrekestelling door de Europese Commissie.<sup>1</sup>

De omzetting van voormelde richtlijn vereist tevens een omzetting van een aantal andere aspecten van de controles in het kader van richtlijn 2006/22/EG ‘van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de Verordeningen (EG) nr. 561/2006 en (EU) nr. 165/2014 en van Richtlijn 2002/15/EG betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van Richtlijn 88/599/EEG van de Raad’ die sinds de zesde staatshervorming onder de gewestelijke bevoegdheden vallen.

### BEVOEGDHEID

3. Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering naar aanleiding van de eerste principiële goedkeuring<sup>2</sup> acht het Vlaamse Gewest zich bevoegd “om deze aspecten te controleren op grond van haar bevoegdheid op het vlak van het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften (artikel 6, §1, XII, 4° BWHI), haar bevoegdheid om snelheidsbeperkingen te controleren (art. 6, §1, XII, 1° BWHI) alsook haar bevoegdheid op het vlak van cabotage/vestigingsvoorwaarden (art. 6, §1, VI, 6° BWHI).”

De gemachtigde gaf hierover de volgende toelichting:

“Het ontwerp zet Richtlijn 2006/22/EG en Richtlijn (EU) 2020/1057 gedeeltelijk om en bevat een regelgevend kader voor de uitvoering van wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen. De controles hebben tot doel het aantal inbreuken in het kader van Verordeningen (EG) nr. 561/2006 en (EU) nr. 165 te voorkomen en verminderen.

Het ontwerp vindt in de eerste plaats een bevoegdheidsrechtelijke grondslag in de gewestbevoegdheid inzake de controle op de naleving van de technische eisen (art. 6, §1, XII, 4° BWHI). De gewestbevoegdheid inzake het toezicht op de naleving van de

---

<sup>1</sup> Brief van de Europese Commissie van 24 maart 2022 (INFR(2022)0194 – C(2022)2000/2).

<sup>2</sup> VR 2022 1305 DOC.0539/1BIS.

technische eisen strekt zich ook uit tot voertuigonderdelen (zie bv. RvS 244.095 van 2 april 2019, punt 15.3 inzake de snelheidsbegrenzers). In het arrest 246.695 van 16 januari 2020 en het arrest 250.522 van 6 mei 2021 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak in dat verband dat het aan de gewesten toekomt om het toezicht op de naleving van de technische eisen op tachografen te regelen. De gewesten zijn in dat verband ook bevoegd voor de handhaving van deze gewestelijke regels (zie bv. RvS 250.522 van 6 mei 2021, 9.4; zie ook RvS 16 januari 2020, 246.695, 13.2 waaruit blijkt dat de gewesten bevoegd zijn voor Hoofdstuk 5 ‘Sancties en controles’ van KB Tachograaf in de mate dat het KB betrekking op gewestbevoegdheden). De wet Technische Eisen van 21 juni 1985 vormt de rechtsgrond van het ontworpen besluit, wat eveneens bevestigt dat het ontwerp betrekking heeft op de gewestbevoegdheid inzake de controle op de naleving van de technische eisen.

Bijkomend vindt het ontwerp ook een bevoegdheidsgrondslag in de gewestbevoegdheid voor het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen (art. 6, §1, XII, 1°, BWHI). De tachograaf strekt er immers, naast de controle van de rij- en rusttijden, mede toe de snelheid van het voertuig te controleren (zie art. 2, 2°, A) en artikel 5 van Verordening 165/2004). Aan de tachograaf kan dus de snelheid van het voertuig afgeleid worden en kan overgegaan worden tot het opleggen van sancties. Zo stelt het Hof van Cassatie dat de strafrechter de snelheid van een voertuig mag afleiden uit een tachograafschijf en aan de hand hiervan tot een schending van de snelheidsbeperkingen kan besluiten (Cass. (2° k.) AR P.98.0461.N, 6 juni 2000 (P. e.a.)). In het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de snelheidsbeperkingen is het Vlaamse Gewest – naast de federale overheid die bevoegd is voor de rij- en rusttijden- dus ook bevoegd ten aanzien van tachograafkaarten en – gegevens (zie ook RvS 246.695 van 16 januari 2020, 11.3). De installatie en het gebruik van een tachograaf strekt er aldus in meerdere opzichten toe de verkeersveiligheid te bevorderen, veeleer dan dat het louter een controleapparaat is voor de naleving van de rij- en rusttijden (Rvs nr. 246.695 van 16 januari 2020 (punt 9.4)). In de mate dat bestuurderskaarten en registratiebladen een controle-instrument vormt voor de naleving op de snelheidsbeperkingen waarvoor de gewesten bevoegd zijn, behoren ze dus tot de gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, §1, XII, 1° BWHI.

Tevens vindt het ontwerp een bevoegdheidsgrondslag in de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (art. 6, § 1, VI, eerste lid, 6° BWHI) en meer in het bijzonder op vlak van cabotagevervoer. In het advies nr. 57.371 stelde de Afdeling Wetgeving van de Raad van State (punt 19.3) en het arrest 244.095 van 2 april 2019 (elfde middel omtrent artikel 22 van het BVR van 10 juli 2015) dat in zoverre de regeling inzake de vrachtbrief toelaat na te gaan of deze kan gelden als een cabotagevergunning, ze tot de bevoegdheid van de gewesten behoort inzake de vestigingsvoorwaarden.

In dezelfde zin moet aangenomen worden dat de tachograaf een instrument is aan de hand waarvan nagegaan wordt of voldaan is aan de cabotageverplichtingen.

Met de tachograaf moet de landscode geregistreerd worden bij het begin van de dagelijkse werktijd, het einde van de dagelijkse werktijd en bij het oversteken van een landsgrens, wat aangewend wordt in het kader van de controle op cabotage. In deze zin werd bij verordening 2020/1054 in artikel 1 van verordening 165/2014 ook de verwijzing naar de verordeningen 1072/2009 en 1073/2009 opgenomen.

Op de website van Europese commissie betreffende het mobility package worden de tachograafgegevens ook expliciet aangehaald in het kader van de controle van cabotage ([https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/market-rules/rules-cabotage-applicable-21-february-2022\\_nl](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/market-rules/rules-cabotage-applicable-21-february-2022_nl)), onder de rubriek documenten: ‘*Dat betekent echter niet dat de controleautoriteiten geen gebruik kunnen maken van andere*

*door de wegvervoerswetgeving vereiste bewijsstukken, zoals tachograafgegevens, om vast te stellen of een cabotagerit volgens de regels wordt verricht.’)*

Net zoals inzake de snelheidsbeperkingen kan de tachograaf dus beschouwd (...) worden als controleapparaat op dit vlak. In het kader van de controle op de cabotage dient het Vlaamse Gewest gebruik te kunnen maken van de geregistreerde gegevens van de tachograaf/bestuurderskaart/registratieblad. Vermits de tachograaf, de bestuurderskaarten en registratiebladen ook beschouwd kunnen worden als een controle-instrument op het vlak van cabotage is het Vlaamse Gewest bijgevolg ook bevoegd om het verkeerd gebruik van de tachograaf, bestuurderskaarten en registratiebladen vast te stellen.”

Op de vraag waarom het Vlaamse Gewest zich niet alleen bevoegd acht voor de controle van de technische eisen inzake de tachograaf, maar ook voor het gebruik dat wordt gemaakt van de tachograaf, zoals blijkt uit de lijst met inbreuken in bijlage 1 bij het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening (EU) 165/2014 (Tachograaf) moeten tachografen worden geïnstalleerd en gebruikt in voertuigen, bestemd voor het vervoer van personen of goederen over de weg, die in een lidstaat zijn ingeschreven en waarop verordening (EG) nr. 561/2006 (rij- en rusttijden) van toepassing is.

In het arrest nr. 246.695 oordeelde de Raad van State hieromtrent:

*‘9.5. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening (EU) 165/2014 (Tachograaf) moeten tachografen worden geïnstalleerd en gebruikt in voertuigen, bestemd voor het vervoer van personen of goederen over de weg, die in een lidstaat zijn ingeschreven en waarop verordening (EG) nr. 561/2006 (rij- en rusttijden) van toepassing is. Logischerwijze volgt hieruit dat een tachograaf in beginsel moet worden geïnstalleerd in voormelde voertuigen vooraleer deze in het verkeer worden gebracht of daartoe worden bestemd. Het toezicht hierop moet in dit geval gebeuren vóór de inverkeerstelling.’ [eigen markering]*

De verplichting voor bepaalde voertuigen om over een tachograaf te beschikken betreft aldus een technisch voorschrift in de zin van artikel 6, §1, XII, 4° BWHI, zodat de gewesten bevoegd zijn voor de controle op de naleving. In lijn hiermee moet aangenomen worden dat de gewesten ook bevoegd zijn om na te gaan of de tachograaf in het voertuig al dan niet conform de verplichtingen en voorschriften voorzien in de regelgeving functioneert en gebruikt wordt. Zo oordeelde de Raad van State in het arrest 250.522 van 6 mei 2021 dat de federale overheid niet bevoegd is om de te innen sommen te bepalen voor inbreuken op de artikelen 4 en 6 tot 28 van het KB van 17 oktober 2016 inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden, maar dat dit tot de gewestbevoegdheid inzake de controle op de naleving van de technische eisen behoort (punt 9.4).

De gewesten zijn bijvoorbeeld bevoegd voor de controle op de naleving van artikel 18 van het KB van 17 oktober 2016 dat bepaalt dat iedere ingreep op een tachograaf moet beantwoorden aan de bepalingen van Verordening 165/2014 en de bijhorende uitvoeringsverordeningen. De gewesten zijn ook bevoegd voor de sancties en controles hierop (RvS 16 januari 2020, 246.695, 13.2). De gewestbevoegdheid inzake de controle op de naleving van de technische eisen omvat dus ook de bevoegdheid voor de sancties en handhaving wanneer de tachograaf niet voldoet aan de vereisten.

Dit blijkt ook uit de overweging 15.5 van het arrest 244.095 van 2 april 2019 inzake de snelheidsbegrenzers waarin de Raad oordeelde:

*'15.5. Uit richtlijn 92/6/EEG volgt dat de eisen waaraan snelheidsbegrenzers of soortgelijke begrenzingssystemen moeten voldoen, 'technische voorschriften' zijn. Er is geen reden om dit uit intern bevoegdheidsoogpunt anders te kwalificeren.*

*De regels inzake de erkenning van installateurs, het bijhouden van het register en inzake de controle van de snelheidsbegrenzer houden dan ook verband met deze technische voorschriften. Ze beogen te verzekeren dat de snelheidsbegrenzers in voertuigen worden geplaatst op een wijze dat ze in overeenstemming zijn met die voorschriften. Het toezicht op de naleving met inbegrip van de organisatie ervan, valt dan ook toe aan de gewesten.'*

In dezelfde zin moet aangenomen worden dat de gewesten bevoegd zijn om de regels aan te nemen die verband houden met de controle op de naleving van de technische eisen.

Tot die gewestbevoegdheid behoren inzonderheid ook de regels van Verordening 165/2014 die opgenomen zijn in de bijlage 1 bij het ontwerp BVR. Dit geldt inzonderheid ook voor de regels die opgenomen zijn onder de rubriek 'Gebruik van tachografen, bestuurderskaarten en registratiebladen'. Hierbij moet voor ogen gehouden te worden dat hoewel volgens de tekst van het BVR een bepaald 'gebruik' geïndiceerd wordt, dit gebruiksverbod erop gericht is om de naleving van de technische eisen te verzekeren en dus tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Bijvoorbeeld:

- artikel 23, lid 1 bevat de verplichting dat een tachograaf regelmatig moet geïnspecteerd worden door een werkplaats, wat aldus impliceert dat een tachograaf die niet door een erkende werkplaats is gecontroleerd niet gebruikt mag worden (cf. bewoordingen bijlage 1). Dit betreft een element van de technische controle op de tachograaf, zodat het ook aan de gewesten toekomt om de niet-naleving van deze regel te controleren.
- artikel 32, lid 1 bevat de verplichting dat de tachograaf correct dient te werken. Ook dit betreft een element van de technische controle op de tachograaf.
- artikel 32, lid 3 bevat regels inzake de fraude van de tachograaf. Een regel die het manipuleren van een tachograaf verbiedt behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake de controle op de naleving van de technische eisen. Een dergelijke regel beoogt immers te verzekeren dat de tachograaf functioneert conform de technische eisen. Hetzelfde geldt ook voor regels betreffende fraude met bestuurderskaarten/registratiebladen (waarvoor tevens de technische vereisten vastgelegd werden in verordening 165/2014 en uitvoeringsverordening 2016/799). In die zin valt ook de controle op de inbreuk 'rijden met een vervalste bestuurderskaart' (artikel 27 verordening 165/2014) binnen de bevoegdheid betreffende de controle op de technische eisen.

Bijkomend vindt de bijlage 1 in elk geval een bevoegdheidsgrondslag in de gewestbevoegdheid inzake de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen (art. 6, §1, XII, 1°, BWH). Zoals hierboven aangegeven behoren de tachograaf, bestuurderskaarten en registratiebladen in de mate dat ze een controle-instrument vormen voor de naleving op de snelheidsbeperkingen waarvoor de gewesten bevoegd zijn, eveneens tot de gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, §1, XII, 1° BWHI. In de lijn hiermee zijn de gewesten dus ook bevoegd om toezicht te houden op het correct gebruik van tachografen, bestuurderskaarten en registratiebladen. Het juist

gebruik van tachografen, bestuurderskaarten en registratiebladen zijn er immers mede op gericht om controle te houden op de snelheidsbeperkingen waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

Zoals hierboven aangegeven geldt hetzelfde ten aanzien van de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden en de cabotage in het bijzonder. Vermits de tachograaf ook beschouwd kan worden als een controleapparaat op het vlak van cabotage is het Vlaamse Gewest bijgevolg ook bevoegd om het verkeerd gebruik van de tachografen, bestuurderskaarten en registratiebladen vast te stellen.”

Wat betreft de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor de artikelen 6 en 13 van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 6 bepaalt dat werkgevers ervoor verantwoordelijk zijn dat hun bestuurders kennisnemen van hun rechten en plichten die voortvloeien uit dit besluit. Artikel 13 bepaalt dat de bevoegde personen kunnen nagaan of er sprake is van hoofdelijke aansprakelijkheid van andere aanstichters of medeplichtigen in de transportketen en kunnen nagaan of de vervoerscontracten de naleving van verordening (EG) nr. 561/2006 en verordening (EU) nr. 165/2014 mogelijk maken.

Vermits het Vlaamse Gewest op grond van de artikelen 6, §1, XII, 1<sup>o</sup>, 6, §1, XII, 4<sup>o</sup> en 6, § 1, VI, eerste lid, 6<sup>o</sup> BWHI bevoegd is voor de controles die gevat worden door het ontwerp van besluit, kan aangenomen worden dat het Vlaamse Gewest accessoir hieraan ook bevoegd is om de artikelen 6 en 13 aan te nemen. Deze bepalingen zijn immers onlosmakelijk verbonden met de controle en handhaving waarvoor de gewesten bevoegd zijn.”

4.1. Uit de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de bevoegdheid inzake de controle op de naleving ruim geïnterpreteerd moet worden en “alle navolgende controles [omvat] voor de in het verkeer gebrachte voertuigen teneinde na te gaan of ze conform zijn met de federale technische voorschriften en eisen die erop van toepassing zijn”, alsook de “met deze goedkeuring en controle vergelijkbare bepalingen” en de “organisatie van deze goedkeuring en technische controle”.<sup>3</sup> Dit geldt ook voor de technische voorschriften die betrekking hebben op de tachograaf, die geacht moeten worden te behoren tot het bevoegdheidsdomein van de verkeersveiligheid in de ruime zin en die bevoegdheidsrechtelijk als technische voorschriften moeten worden gekwalificeerd,<sup>4</sup> zodat het toezicht op de naleving ervan in beginsel tot de gewestelijke bevoegdheid moet worden gerekend, behalve in zoverre met dat toezicht de naleving van de werktijden van de bestuurders zou worden beoogd. Voor dat laatste aspect is immers de federale overheid bevoegd, op basis van haar voorbehouden bevoegdheid inzake arbeidsrecht en mededingingsrecht.

4.2. Overeenkomstig artikel 6 van het ontwerp zijn werkgevers ervoor verantwoordelijk dat hun bestuurders kennis nemen van hun rechten en plichten die voortvloeien uit dit besluit. Die bepaling heeft betrekking op de arbeidsrechtelijke verhouding tussen de bestuurders van de betrokken voertuigen en hun werkgevers en behoort dan ook tot de voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid. De gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein betreden als is voldaan

<sup>3</sup> RvS 2 april 2019, nr. 244.095, *Belgische Staat t. Vlaamse Gewest*, overweging 60.2; RvS 16 januari 2020, nr. 246.695, *Vlaamse Gewest t. Belgische Staat*, overweging 9.3.

<sup>4</sup> RvS 16 januari 2020, nr. 246.695, *Vlaamse Gewest t. Belgische Staat*, overwegingen 9.4 tot 9.8.

aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.<sup>5</sup>

Ook al heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een recent arrest gesteld dat de Vlaamse Regering een beroep kan doen op de impliciete bevoegdheden zonder dat daartoe een uitdrukkelijke machtiging van de decreetgever voorligt,<sup>6</sup> is nog steeds een voldoende rechtsgrond vereist voor de ontworpen bepaling. Aangezien uit opmerking 5.1 blijkt dat geen dergelijke rechtsgrond voorhanden is, zal eerst de decreetgever moeten optreden om hetzij zelf die bepaling uit te vaardigen, hetzij te voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrond. Daarbij zal hij kunnen oordelen of een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden. In afwachting daarvan moet artikel 6 uit het ontwerp worden weggelaten.

## RECHTSGROND

5. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de in de aanhef aangehaalde bepalingen, onder voorbehoud van wat volgt.

5.1. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 4.2, betreft artikel 6 van het ontwerp niet de wegcontroles en controles ter plaatse als dusdanig, maar wel verplichtingen voor de werkgever inzake kennisgeving aan zijn werknemers. De in de aanhef aangehaalde bepalingen bieden daarvoor geen rechtsgrond. Anders dan de gemachtigde voorhoudt (zie opmerking 3 *in fine*) kan niet worden aangenomen dat die bepaling “onlosmakelijk verbonden [is] met de controle en handhaving waarvoor de gewesten bevoegd zijn”. Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is in de gegeven omstandigheden ook niet mogelijk. Artikel 6 moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

5.2.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op eerbiediging van 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

---

<sup>5</sup> GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

<sup>6</sup> RvS 2 april 2019, nr. 244.095, *Belgische Staat t. Vlaamse Gewest*, nr. 23.3: “Hoewel de Vlaamse Regering, zonder daartoe door de decreetgever uitdrukkelijk te zijn gemachtigd, bij de uitvoering van een federale wetsbepaling die een aangelegenheid regelt die thans tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, een beroep kan doen op de impliciete bevoegdheden, dient *in casu* te worden vastgesteld dat aan de voorwaarden voor het gebruik van die impliciete bevoegdheden in ieder geval niet is voldaan.”



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.<sup>7</sup>

In dat verband zijn het Grondwettelijk Hof en de Raad van State van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ van een verwerking van persoonsgegevens uitmaken, die in de wet zelf moeten worden vastgesteld: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>8</sup>

5.2.2. Onder voorbehoud van wat volgt in opmerking 5.2.3, kan worden aanvaard dat de artikelen 17 en 18 van het ontwerp in beginsel rechtsgrond vinden in de toe te voegen paragraaf 7<sup>9</sup> van artikel 1 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’, waarin de voormelde essentiële elementen op afdoende wijze worden geregeld, mede gelet op het gegeven dat in de ontworpen bepalingen geen bijkomende doeleinden worden bepaald voor de verwerking van de betrokken persoonsgegevens.<sup>10</sup>

Er zal wel op moeten worden toegezien dat het te nemen besluit niet eerder wordt bekendgemaakt dan de voormelde rechtsgrondbepaling, aangezien het ten vroegste gelijktijdig met die bepaling in werking kan treden.

5.2.3. De maximale bewaartermijn van tien jaar na het verval van de strafvordering, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 17, § 5, van het ontwerp,<sup>11</sup> staat op gespannen voet met de regeling van de maximale bewaartermijn in het toekomstige artikel 1, § 7, derde lid, van de wet van 21 juni 1985. Er zijn immers situaties denkbaar waarin de ontworpen maximale bewaartermijn

---

<sup>7</sup> Zie o.m. GwH, 18 november 2021, nr. 158/2021, overw. B.6; GwH, 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.53.1; GwH, 10 maart 2022, nr. 33/2022, overw. B.13.1.

<sup>8</sup> 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’, *Parl. St. Kamer*, 2020-21, nr. 55-1951/001, p. 119, opmerking 101; GwH, 10 maart 2022, nr. 33/2022, overw. B.13.1.

<sup>9</sup> Bij artikel 3 van het door het Vlaams Parlement op 6 juli 2022 aangenomen voorstel van decreet ‘tot wijziging van artikel 23 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, van artikel 1 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, van artikel 16 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en van artikel 44 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid’, *Parl.St. VI.Parl.* 2021-22, nr. 1156/6.

<sup>10</sup> Zie adv.RvS 71.287/3 van 17 mei 2022 over het in de vorige voetnoot vermelde voorstel van decreet, *Parl.St. VI.Parl.* 2021-22, nr. 1156/3, opmerkingen 4.1 tot 4.6.

<sup>11</sup> De gemachtigde verantwoordde de keuze voor die termijn als volgt: “De termijn van 10 jaar lijkt ons redelijk te zijn gelet op de regels en termijnen op het vlak van wettelijke herhaling en strafrechtelijke opslorping/samenloop. Niet enkel de termijn waarbinnen sprake is van herhaling of de verjaringstermijn (in het kader van samenloop) is relevant, maar ook de tijd die nodig is om de nieuwe inbreuk af te handelen dient in rekening te worden gebracht. Het is immers noodzakelijk om, in geval van discussie, te kunnen verwijzen naar de eerdere inbreuk. Overigens neemt de vermelding van bijzondere termijnen op het vlak van herhaling die voorzien zijn in artikel 4 van de wet van 21 juni 1985 of artikel 2 van de wet van 18 februari 1968 niet weg dat de generieke bepalingen uit het strafwetboek op het vlak van herhaling en samenloop van toepassing zullen zijn (bij gebreke aan afwijkende regels in de bijzondere regelgeving, zie artikel 6 strafwetboek).”

langer is dan, en dus strijdig met, de toekomstige decretale regeling, die immers inhoudt dat persoonsgegevens die verbonden zijn aan een erkenning, vergunning (zoals de cabotagevergunning), toelating of aanwijzing niet langer worden bewaard dan vijf jaar na het verstrijken van de geldigheid van die erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing en dat andere gegevens kunnen worden bewaard gedurende de levensloop van het voertuig. De ontworpen regeling moet dan ook in lijn worden gebracht met die toekomstige decretale regeling.

### VORMVEREISTEN

6. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/051 gevoegd, dat de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 14 juni 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse Toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming<sup>12</sup> heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.<sup>13</sup>

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>14</sup> moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

---

<sup>12</sup> 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)’.

<sup>13</sup> Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl. St.*, Kamer, 2016-17, nr. 54-2648/001, pp. 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

<sup>14</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

7.1. De gemachtigde bezorgde twee omzettingstabellen, die een beter inzicht geven in de overeenstemming van de ontworpen bepalingen met de bepalingen van richtlijn (EU) 2020/1057. Het is raadzaam om deze omzettingstabellen te publiceren op de website met de beslissingen van de Vlaamse Regering<sup>15</sup> naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van het ontworpen besluit.

7.2. De correcte en sluitende omzetting van richtlijn (EU) 2020/1057 hangt af van het optreden van zowel de federale overheid als van de gewesten. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Met het oog op een samenhangende nationale handhavingsstrategie zal de nodige afstemming gebeuren met de andere gewesten en de federale overheid. Het is echter geen noodzakelijke vereiste dat deze afstemming het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord. Of dit al dan niet het voorwerp zal uitmaken van een samenwerkingsakkoord zal nog blijken uit het overleg met de gewesten/federale overheid.”

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 16 en bijlage 2

8. De gemachtigde stemde ermee in om bijlage 2 bij het ontwerp weg te laten en om in artikel 16, derde lid, van het ontwerp de woorden “bijlage 2” te vervangen door de woorden “uitvoeringsverordening (EU) 2022/695 van de Commissie van 2 mei 2022 tot vaststelling van regels voor de toepassing van Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de gemeenschappelijke formule voor de berekening van de risicoclassificatie van vervoersondernemingen”.

### Bijlage 1

9. In het opschrift van de huidige bijlage 1 moet, gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 8, de vermelding “Bijlage 1” worden vervangen door de vermelding “Bijlage”.

10. Op de vraag waarom in de huidige bijlage 1 de rubriek “H18 Artikel 34, lid 5 - incorrect gebruik van de schakelorganen” ontbreekt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het correct gebruik van de schakelorganen bedoeld in artikel 34, lid 5 is erop gericht om de rij- en rusttijden correct te registreren. Vermits artikel 34, lid 5 enkel van belang is in het kader van de handhaving van de rij- en rusttijden en geen invloed heeft op de controle van de snelheid of cabotage leek ons dit eerder tot de bevoegdheid van de federale overheid te behoren.”

---

<sup>15</sup> <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be>.

Met die zienswijze kan worden ingestemd, mede gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 4.1.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE