



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.597/3

van 6 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs’

Op 8 mei 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 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 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 rijexamens in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ op een drietal punten te wijzigen. Vooreerst wordt voorzien in een specifiek praktisch examen voor de speedpedelec (artikelen 1 tot 4 en 6, 1°, van het ontwerp). Vervolgens wordt de regeling gewijzigd van de terugbetaling van de bijslag verschuldigd door een kandidaat die zonder (tijdig) te verwittigen zich niet aanmeldt voor een praktisch examen (artikel 5). Ten slotte wordt de regeling van het praktisch examen voor het rijbewijs categorie B gewijzigd (artikel 6, 2° en 3°).

De artikelen 1 tot 4 en 6, 1°, van het te nemen besluit, die zoals vermeld betrekking hebben op het praktisch examen voor de speedpedelec, treden in werking op 1 oktober 2023 (artikel 7).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens het ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 worden voor de toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende het recht tot sturen de motorvoertuigen ingedeeld in de volgende categorieën:

“1° Categorie AM :

a) bromfietsen met een maximumsnelheid van meer dan 25 km/uur;

b) lichte vierwielers

c) speedpedelecs.

(...)”.

3.2. Gevraagd of die bepaling van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 wel tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort, antwoordde de gemachtigde:

“Op grond van artikel 6, §1, XII, 6° BWHI is het Vlaamse Gewest bevoegd voor ‘*de reglementering en examens betreffende de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie (...)*’.

Uit de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 145-148) blijkt dat de in artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI aan de gewesten overgedragen bevoegdheden betrekking hebben op, onder meer, de in artikel 23, § 1, 2°, van de Wegverkeerswet vermelde ‘nadere regelen inzake scholing’ en op het bepalen van de voorwaarden om te mogen deelnemen aan het praktische examen, namelijk ‘het onderricht [...] dat wordt gevolgd ter voorbereiding op het examen’ of ‘de wijze waarop [de] kennis

en vaardigheden [die nodig zijn voor het besturen van voertuigen] worden verworven en nagegaan' (RvS 12 maart 2020, 247.301, 10.2.1).

De gewesten moeten echter bij de uitoefening van die bevoegdheid de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden in acht nemen, met name haar bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs, met inbegrip van het voorlopig rijbewijs. Zo is de federale overheid in dat kader bevoegd om de voorwaarden vast te stellen voor de afgifte van het voorlopig rijbewijs en om de geldigheidsduur van dat voorlopig rijbewijs vast te stellen (RvS 12 maart 2020, 247.301, 10.2.2.).

Het thans voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering regelt het praktische examen voor speedpedelecs. Het behoort tot de hierboven aangegeven bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om dit te regelen. Het regelt het rijbewijs niet en bepaalt ook niet dat voor een speedpedelec een rijbewijs vereist is.

Het feit dat voor een speedpedelec een rijbewijs vereist is, volgt uit de thans reeds bestaande federale regelgeving, met name een samenlezing van artikel 3, §2, eerste lid, en artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en bijlage 1 van Verordening 168/2013.

Uit artikel 3, §2, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 volgt dat de personen bedoeld in §1, 1^o slechts een motorvoertuig mogen besturen op basis van een Belgisch rijbewijs of op basis van een afgegeven Europees rijbewijs, *'geldig voor de categorie of de subcategorie waartoe het voertuig behoort'*.

Artikel 2, 1^o, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 omschrijft de categorie AM als 'bromfietsen met een maximumsnelheid van meer dan 25 km/uur' en 'lichte vierwielers'.

Artikel 1, 4^o, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 definieert een 'bromfiets' als:

'4^o 'bromfiets', twee- of driewielige motorvoertuigen met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van ten hoogste 45 km per uur als omschreven in bijlage I van verordening nr. 168/2013 van het Europees parlement en de raad van 15 januari 2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers;'

De verordening 168/2013 is in beginsel van toepassing op fietsen met trapondersteuning (zie ook bijlage I), ware het dat fietsen waarvan de trapondersteuning stopt voordat het voertuig een snelheid van 25 km/h bereikt uitgesloten zijn van het toepassingsgebied (art. 2, 2., h) Verordening 168/2013). De Verordening is dus van toepassing op speedpedelecs.

Speedpedelecs vallen op grond van de federale regels inzake het rijbewijs zodoende onder het begrip 'bromfiets met een maximumsnelheid van meer dan 25 km/uur' die tot de categorie AM behoren en waarvoor dus overeenkomstig artikel 3, §2, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 een rijbewijs voor de betreffende categorie vereist is.

Op grond van die (weliswaar complexe) bestaande federale regels inzake het rijbewijs is het dus zo dat voor speedpedelecs een rijbewijs vereist is.

Artikel 2.17 van het KB Wegcode bepaalt dat een 'bromfiets' ofwel (1) een 'bromfiets klasse A', ofwel (2) een 'bromfiets klasse B', ofwel een (3) 'speed pedelec' is. Deze definitie geldt enkel voor de toepassing van de bepalingen van het KB Wegcode (zie eerste zin van artikel 2 KB Wegcode).

Het thans voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voert zelf dus geen verplichting in voor speedpedelecs om over een rijbewijs te beschikken en raakt zodoende ook niet aan de federale bevoegdheid ter zake. Het thans voorliggende ontwerp beoogt enkel het praktisch examen te regelen voor speedpedelecs, wat onmiskenbaar tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.

Dit geldt inzonderheid ook voor artikel 2 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat wijzigingen aanbrengt in artikel 2, §1, 1^o, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 voorziet in de indeling in categorieën van motorvoertuigen ‘voor de toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende het recht tot sturen’. Deze bepaling die dateert van voor de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming, heeft na de bevoegdheidsoverdracht bedoeld in artikel 6, §1, XII, 6^o BWHI een ‘dubbel’ karakter gekregen:

- de federale overheid is bevoegd voor de indeling voor zover en in de mate dat dit betrekking heeft op de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs. Zoals hoger aangegeven komt het dus aan de federale overheid toe om te bepalen dat voor speedpedelecs een rijbewijs AM vereist is (alseek om te bepalen dat wie over een rijbewijs B of A beschikt automatisch ook geacht wordt om over een rijbewijs AM te beschikken);

- het Vlaamse Gewest is bevoegd om de praktische examens te regelen en kan in het kader hiervan de categorieën omschrijven die gelden voor de toepassing van de regels inzake het praktische examen. Het Vlaamse Gewest kan daarbij bv. een onderscheid maken tussen de proeven die afgelegd moeten worden voor bromfietsen met twee of drie wielen en speedpedelecs (cf. bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering).

De wijziging bij artikel 2 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering moet m.a.w. bevoegdheidsconform gelezen worden en werkt niet door in de bepalingen inzake het rijbewijs – die ook na de Zesde Staatshervorming tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren.

(...)

Met artikel 2 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering worden de speedpedelecs toegevoegd aan de categorie AM waardoor niet alleen de bromfietsen met een maximumsnelheid van meer dan 25 km/uur en de lichte vierwielers maar ook de speedpedelecs onder de categorie AM moeten worden begrepen. Deze wijziging is noodzakelijk om te begrijpen wat categorie AM in de bepalingen die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren, betekent en om ervoor te zorgen dat deze bepalingen inzake scholing en examens eveneens gelden voor de speedpedelecs.”

3.3. Naar luid van artikel 6, § 1, XII, 6^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft bevoegd voor “de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rij school te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rij school eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn”.

Bij de uitoefening van die bevoegdheid moet het Vlaamse Gewest de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden in acht nemen, en met name diens bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf.

3.4. Gelet op wat voorafgaat zou het Vlaamse Gewest niet kunnen vereisen dat voor het rijden met een speedpedelec een rijbewijs is vereist. Dat is echter niet de draagwijdte van het thans voorliggende ontwerp. Er kan immers met de gemachtigde worden aangenomen dat dat vereiste voortvloeit uit de federale regelgeving: enerzijds bepaalt artikel 21 van de wet ‘betreffende de politie van het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: de wegverkeerswet) dat niemand op de openbare weg een motorvoertuig mag besturen, tenzij hij houder is van, en tevens bij zich heeft, een rijbewijs dat geldig is voor de categorie waartoe het voertuig behoort en mogen luidens artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 de personen bedoeld in § 1, 1°, van dat artikel slechts een motorvoertuig besturen op basis van een Belgisch of Europees rijbewijs, geldig voor de categorie of de subcategorie waartoe het voertuig behoort; anderzijds vloeit uit artikel 2, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 voort dat bromfietsen met een maximumsnelheid van meer dan 25 km/uur tot de categorie AM behoren. In artikel 1, 4°, van hetzelfde koninklijk besluit wordt het begrip “bromfiets” als volgt gedefinieerd:

“twee- of driewielige motorvoertuigen met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van ten hoogste 45 km per uur als omschreven in bijlage I van verordening nr. 168/2013 van het Europees parlement en de raad van 15 januari 2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers;”.

Uit bijlage I van verordening (EU) 168/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 ‘betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers’ kan worden opgemaakt dat een speedpedelec als een bromfiets kan worden beschouwd.

Uit de combinatie van de voormelde bepalingen kan worden afgeleid dat voor het besturen van een speedpedelec op de openbare weg een rijbewijs AM is vereist.

3.5. Op grond van zijn bevoegdheid inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie vermag het Vlaamse Gewest evenwel bij de regeling van het rijexamen voor het rijbewijs AM een onderscheid te maken tussen bromfietsen met een maximumsnelheid van meer dan 25 km/uur, lichte vierwielers en speedpedelecs, en voor die laatste categorie in een specifiek examen te voorzien. Dat is des te meer het geval nu het in het ontworpen artikel 2, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 gemaakte onderscheid aansluiting vindt bij artikel 2.17, van koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’ (hierna: de wegcode), dat bij de definitie van het begrip “bromfiets” de speedpedelec onderscheidt van de bromfiets klasse A en de bromfiets klasse B. De definitie van het begrip “speedpedelec” in het ontworpen artikel 1, 4°/1, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 (artikel 1 van het ontwerp) stemt overigens overeen met de omschrijving van hetzelfde begrip in artikel 2.17, 3), van de wegcode.

Er kan dan ook worden besloten dat het Vlaamse Gewest bevoegd is voor de ontworpen wijziging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998. Het gegeven dat die bepaling in algemene bewoordingen in een opdeling in categorieën voorziet “[v]oor de toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende het recht tot sturen”, doet hieraan geen afbreuk. De wijziging van die bepaling bij artikel 2 van het ontwerp moet immers bevoegdheidsconform worden gelezen, zodat het toepassingsgebied ervan beperkt is tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren, en met name tot de regelgeving van de scholing en de examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie.

3.6. Voor de coherentie van de regelgeving zal er wel op moeten worden toegezien dat de definitie van het begrip “speedpedelec” in het ontworpen artikel 1, 4^o/1, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ook in de toekomst blijft sporen met die in de federale regelgeving, en met name in artikel 2.17, 3), van de wegcode. Vanuit dat oogpunt zou kunnen overwogen om in het ontworpen artikel 1, 4^o/1, te verwijzen naar de definitie van speedpedelec in artikel 2.17, 3), van de wegcode, veeleer dan die over te nemen.

RECHTSGROND

4.1. De artikelen 1 tot 4 en 6 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 23, § 1, 2^o, van de wegverkeerswet. In die bepaling wordt de Koning (lees: de Vlaamse Regering) gemachtigd om het praktisch examen in te richten betreffende de kennis en vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd.

4.2. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 27/1, 6^o, van de wegverkeerswet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering een retributie kan bepalen voor het afleggen van examens in de instellingen, vermeld in artikel 23, § 3, eerste lid, 1^o, van die wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. Luidens het ontworpen artikel 63, § 2, 1^o, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 kan de bijslag verschuldigd door een kandidaat die zonder (tijdig) te verwittigen zich niet aanmeldt voor een praktisch examen, uitzonderlijk worden terugbetaald of kan de kandidaat worden vrijgesteld van het betalen van die bijslag in geval van overmacht en op de wijze en onder de voorwaarden die de Vlaamse minister bevoegd voor het verkeersveiligheidsbeleid (hierna: de minister) of zijn gemachtigde bepaalt.

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.

Gelet hierop zou het niet aan de minister of zijn gemachtigde kunnen worden overgelaten de gevallen te bepalen waarin de bijslag verschuldigd door een kandidaat die zonder (tijdig) te verwittigen zich niet aanmeldt voor een praktisch examen, wordt terugbetaald of waarin eraan wordt verzaakt. Uit de ontworpen regeling kan evenwel worden opgemaakt dat dit enkel “[u]itzonderlijk” gebeurt “in geval van overmacht”.¹ Voor zover de delegatie aan de minister of zijn gemachtigde ertoe beperkt is om nader te regelen op welke wijze in dat geval de terugbetaling gebeurt, en “de voorwaarden” betrekking hebben op de wijze waarop overmacht kan worden aangetoond, of op de procedure om de terugbetaling of de vrijstelling van betaling van de bijslag te vragen, en ze derhalve geen betrekking heeft op de gevallen waarin die terugbetaling of die vrijstelling wordt toegekend, kan de in het ontworpen artikel 63, § 2, 1^o, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vervatte delegatie worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹ Vermits gevallen van overmacht sowieso uitzonderlijk zijn, lijkt de toevoeging “Uitzonderlijk” in de ontworpen regeling overbodig.