



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.669/3
van 10 januari 2024

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over herkeuringen van voertuigen door erkende keurders bij erkende herstellers in het kader van een proefproject’

Op 16 oktober 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 voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over herkeuringen van voertuigen door erkende keurders bij erkende herstellere in het kader van een proefproject’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 december 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Luidens artikel 23, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968² worden de keuringen waaraan in het verkeer gebrachte voertuigen zijn onderworpen teneinde na te gaan of ze voldoen aan de reglementaire bepalingen die erop van toepassing zijn, uitgevoerd door keuringsinstellingen die zijn erkend overeenkomstig het koninklijk besluit van 23 december 1994.³ Artikel 23, § 5, tweede lid, van hetzelfde koninklijk besluit voegt hieraan toe dat alle herkeuringen gebeuren in het keuringsstation waar de volledige keuring heeft plaatsgevonden. Hetzelfde geldt voor de technische keuring van motorfietsen, driewielers en vierwielers.⁴

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe in een proefproject te voorzien waarbij in afwijking van de voormelde bepalingen bepaalde herkeuringen kunnen plaatsvinden bij daartoe erkende herstellere.

Hoofdstuk 1 bevat de algemene bepalingen (artikelen 1 en 2 van het voorontwerp), waaronder een aantal definities (artikel 2).

In hoofdstuk 2 wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald (artikelen 3 en 4).

Hoofdstuk 3 betreft de herkeuringen (artikelen 5 tot 8), die kunnen worden uitgevoerd bij daartoe erkende herstellere. De erkenning van die herstellere wordt geregeld in hoofdstuk 4 (artikelen 9 tot 12). De herkeuringen die gebeuren bij erkende herstellere worden uitgevoerd door een daartoe erkende keurder. De erkenning van die keurders wordt geregeld in hoofdstuk 5 (artikelen 13 tot 16).

In hoofdstuk 6 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voorwaarden en nadere regels te bepalen waaraan de opleidingscentra voor erkende keurders, hun personeelsleden of personen die onderricht verstrekken en hun opleidingsverstrekkere moeten voldoen, evenals om

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehore moeten voldoen’.

³ 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’.

⁴ Artikel 4, §§ 1, tweede lid, en 3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de technische keuring van motorfietsen, driewielers en vierwielers’.

een maximumbedrag te bepalen voor de vergoeding die verschuldigd is aan een opleidingscentrum (artikel 17).

Hoofdstuk 7 betreft het toezicht, de controle en de handhaving (artikelen 18 en 19).

In hoofdstuk 8 wordt de bekendmaking van de erkenningen geregeld (artikelen 20 tot 22).

In hoofdstuk 9 wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de ontworpen regeling gepaard gaat (artikel 23).

Hoofdstuk 10 bevat een wijziging van artikel 42, § 3, van het decreet van 3 juli 2015 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015’ (artikel 24).

In hoofdstuk 11 wordt de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet geregeld (artikel 25).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat met het voorontwerp mede wordt beoogd richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van Richtlijn 2009/40/EG’ om te zetten. Bijgevolg moet aan artikel 1 van het voorontwerp een lid worden toegevoegd waarin wordt bepaald dat het aan te nemen decreet een gedeeltelijke omzetting is van die richtlijn.

Artikel 3

4. In artikel 3 van het voorontwerp wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald door de Vlaamse Regering te machtigen een proefproject vast te stellen waarbij bepaalde herkeuringen kunnen plaatsvinden bij daartoe erkende herstellere.

Gevraagd of de toepassing van de ontworpen regeling veronderstelt dat de keuring waarbij een keuringsbewijs met beperkte geldigheidsduur is afgeleverd en die dus aanleiding geeft tot de herkeuring, moet hebben plaatsgevonden in een keuringscentrum in het Vlaamse Gewest, antwoordde de gemachtigde:

“Het territoriale aanknopingspunt mag inderdaad zo worden begrepen. Het is de bedoeling om in het uitvoeringsbesluit te bepalen dat een herkeuring bij een erkende hersteller mogelijk is wanneer de initiële volledige keuring plaatsvond in een keuringscentrum in het Vlaamse Gewest.”

Hiermee kan worden ingestemd. Het Vlaamse Gewest kan immers enkel voor de keuringen die hebben plaatsgevonden in een keuringscentrum in het Vlaamse Gewest in een afwijking voorzien op de regel dat de herkeuring moet gebeuren in het keuringsstation waar de volledige keuring heeft plaatsgevonden.

Artikel 7

5. Luidens artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering een maximumbedrag bepalen voor de vergoeding die de erkende hersteller kan vragen om herkeuringen uit te voeren.

In de memorie van toelichting wordt die mogelijkheid als volgt verantwoord:

“Dat de erkende hersteller een vergoeding kan vragen wordt geformuleerd als een mogelijkheid, aangezien het de bedoeling is om de erkende herstellere vrij te laten in hun prijszetting.

In het tweede lid van dit artikel wordt veiligheidshalve een delegatie opgenomen voor de Vlaamse Regering om een maximumbedrag te bepalen voor de door de erkende hersteller gevraagde vergoeding voor de herkeuring. Indien gedurende het proefproject zou blijken dat er buitensporige bedragen worden gevraagd, kan de Vlaamse Regering ingrijpen.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“De mogelijkheid om een maximumtarief op te leggen heeft tot doel om een zekere uniformiteit te behouden met de vastgestelde tarieven die van toepassing zijn bij een (her)keuring in een erkende keuringsinstelling (artikel 23*undecies* KB Technische eisen). Daarbij wordt overwogen om het maximumbedrag dat geldt voor de erkende herstellere op dezelfde hoogte vast te stellen als het bedrag voor de herkeuring bij de erkende keuringscentra. Het is daarbij niet aangewezen om het bedrag volledig vast te leggen, maar om te werken met een maximumtarief omdat de erkende herstellere ook een lagere vergoeding kunnen vragen (bv. in combinatie met de uitvoering van een herstelling). Het maximumtarief beoogt bovendien de consument te beschermen indien zou blijken (bv. tijdens het proefproject) dat er buitensporige bedragen worden gevraagd.”

Artikel 13

6. Luidens artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp worden de herkeuringen die plaatsvinden bij een erkende hersteller uitgevoerd door een daartoe erkende keurder. Blijkens het tweede lid van die bepaling biedt die keurder de nodige waarborgen van objectiviteit en betrouwbaarheid.

Nog uit artikel 13, tweede lid, van het voorontwerp vloeit echter voort dat de erkende keurder een personeelslid kan zijn van de erkende hersteller of op zelfstandige basis kan werken. De vraag rijst dan ook hoe, wanneer de erkende keurder een personeelslid is van de erkende hersteller, zijn objectiviteit zal kunnen worden gewaarborgd bij de herkeuring indien de werkzaamheden om het voertuig in overeenstemming te brengen met de reglementaire bepalingen gebeurd zijn bij dezelfde hersteller.

Het enkele gegeven dat de betrokkene personeelslid is, betekent op zich niet dat zijn objectiviteit of onafhankelijkheid niet kan worden gewaarborgd, maar gelet op het gegeven dat hij zijn arbeid verricht in een verhouding van ondergeschiktheid aan de hersteller, zou de decreetgever in een beschermingsmechanisme moeten voorzien teneinde de onafhankelijkheid te verzekeren van de erkende keurder ten aanzien van de erkende hersteller waarvan hij het personeelslid is.⁵

Weliswaar zullen, volgens de memorie van toelichting, “[i]n de erkenningsvoorwaarden (...) de nodige eisen worden opgelegd waaraan de keurder moet voldoen, teneinde deze objectiviteit en betrouwbaar te waarborgen”. In het geval van de keurder die personeelslid is van de erkende hersteller, moet ter bescherming van zijn onafhankelijkheid ten aanzien van zijn werkgever evenwel daarnaast in waarborgen worden voorzien die niet zozeer de keurder als dusdanig betreffen, maar zijn arbeidsverhouding met de erkende hersteller, bijvoorbeeld door in een bijzondere ontslagbescherming te voorzien. Voor zover daarbij zou worden afgeweken van de regels van het arbeidsrecht, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren,⁶ zou hiervoor een beroep kunnen worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 15

7. In artikel 15 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om voorwaarden en nadere regels te bepalen voor “de dienstverlening aan de klanten en de kwaliteitsvereisten”. Gevraagd wat wordt bedoeld met “de dienstverlening aan de klanten”, erkende de gemachtigde dat die term mogelijk misleidend is en verklaarde hij dat die woorden zullen worden vervangen door de woorden “het uitvoeren van zijn taken”.

Hiermee kan worden ingestemd.

⁵ Vgl. de wet van 20 december 2002 ‘betreffende de bescherming van de preventieadviseurs’.

⁶ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 16

8. Luidens artikel 16, eerste lid, 2°, kan de Vlaamse Regering een retributie bepalen voor het “wijzigen of *uit(...)breiden*”⁷ van een erkenning als erkende keurder. In artikel 12, eerste lid, 2°, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering echter gemachtigd om een retributie te bepalen voor het wijzigen of *verlengen* van een erkenning als erkende hersteller.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het is niet de bedoeling om een retributie te vragen bij een verlenging van de erkenning.

Met ‘uitbreiden’ wordt het volgende bedoeld. De keurder zal een erkenning kunnen vragen voor het uitvoeren van bepaalde herkeuringen. Nadien kan de keurder vragen om de lijst van herkeuringen die hij mag uitvoeren, uit te breiden naar andere herkeuringen (nadat hij hiervoor de nodige opleidingen heeft gevolgd en examens heeft afgelegd).

Bovenstaande geldt ook voor de hersteller zodat in artikel 12, eerste lid, 2° de term ‘te verlengen’ vervangen zal worden door ‘uit te breiden’.”

Met de voorgestelde tekstwijziging van artikel 12, eerste lid, 2°, kan worden ingestemd.

Artikel 18

9.1. Luidens artikel 18, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt de Vlaamse Regering de regels voor het toezicht en de controle van de erkenning van de herstellende keurders.

Gevraagd of er ook geen regels moeten zijn voor het toezicht en de controle op de opleidingscentra waarin artikel 17 van het voorontwerp voorziet, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 18 en 19 zullen aangevuld worden om ook toezicht en handhaving te voorzien voor de opleidingscentra en opleidingsverstrekkers.”

Hiermee kan worden ingestemd.

9.2. In artikel 18, derde lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het toezicht en de controle volledig of gedeeltelijk toe te wijzen aan een of meer personen of organisaties waarmee een overeenkomst wordt afgesloten.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 18, lid 3, voorziet de mogelijkheid om het toezicht en de controle volledig of gedeeltelijk toe te wijzen aan een of meer personen of organisaties waarmee een overeenkomst wordt afgesloten.

⁷ In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van de vraag tot wijziging of *verlenging* van de erkenning van de erkende keurder.

Als van die mogelijkheid gebruikgemaakt wordt, sluit het departement (in voorkomend geval met inachtneming van de regels voor de overheidsopdrachten of concessies voor openbare diensten) een overeenkomst af met de externe partij die belast wordt met de dienstverlening. De overeenkomst met de externe partij bevat de rechten en verplichtingen in de verhouding tussen de overheid en de externe partij, met inbegrip van de mogelijkheden waarover de overheid beschikt om toezicht te houden en te handhaven, met inachtneming van de regels daaromtrent voor concessies of overheidsopdrachten.”

Blijkens de memorie van toelichting “kan de Vlaamse Regering bv. een systeem van controlekeuringen uitwerken, waarbij de keuring wordt overgedaan door personeel van het departement of een persoon of organisatie waaraan deze controletaak is uitbesteed, om het resultaat waartoe de erkende keurder kwam te valideren”.

De toewijzing van het toezicht en de controle op de ontworpen regeling aan personen of organisaties waarmee een overeenkomst is gesloten, kan slechts worden aanvaard voor zover die personen of organisaties niet zelf maatregelen kunnen nemen of sancties kunnen opleggen wanneer dat toezicht of die controle onregelmatigheden aan het licht zou brengen. Dat lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de stellers van het voorontwerp. Uit de memorie van toelichting blijkt weliswaar dat de Vlaamse Regering een instantie binnen de Vlaamse overheid ermee kan belasten de in artikel 19, § 1, van het voorontwerp vermelde maatregelen (waarschuwing, schorsing of intrekking van de erkenning) te nemen, maar vermits noch die bepaling, noch de toelichting erbij gewag maakt van personen of organisaties waarmee een overeenkomst is gesloten, zou die bevoegdheid niet aan die personen of organisaties kunnen worden toevertrouwd. Bijgevolg kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

9.3. Luidens artikel 18, vijfde lid, van het voorontwerp hebben de personen en organisaties die het toezicht en de controle uitoefenen, toegang tot de lokalen van de erkende hersteller om hun taken uit te oefenen. Volgens de gemachtigde gaat het niet om woningen:

“Het is de bedoeling om in de erkenningsvoorwaarden te voorzien dat de lokalen waarover de kandidaat-hersteller moet beschikken, niet mogen ingericht worden in de bewoonde ruimten en dat toegang tot deze lokalen mogelijk moet zijn zonder door bewoonde ruimten te gaan.”

Artikel 19

10. Luidens artikel 19, § 4, eerste lid, van het voorontwerp blijft de hersteller of de keurder erkend als hij beschikt over de noodzakelijke objectiviteit en betrouwbaarheid om de herkeuringen uit te voeren en als hij voldoet aan de voorwaarden bepaald door of krachtens het aan te nemen decreet. In het tweede lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de gevallen te bepalen waarin de erkende hersteller of keurder in elk geval niet beschikt over de noodzakelijke objectiviteit en betrouwbaarheid voor het uitvoeren van de herkeuringen.

Volgens de memorie van toelichting “kan [er] bv. worden gedacht aan de situatie waarbij de hersteller of keurder strafrechtelijk wordt vervolgd wegens fraude”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Er wordt gedacht aan de mogelijkheid om de erkenning van diegene die het voorwerp uitmaakt van een opsporingsonderzoek, een gerechtelijk onderzoek of van een strafvordering, bij wijze van preventieve maatregel te kunnen schorsen zolang het onderzoek loopt.

De erkenning kan dan maar ingetrokken worden wanneer er een veroordeling volgt.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de tekst van het voorontwerp het opzet van de stellers ervan onvoldoende verwoordt. Vermits het de bedoeling lijkt te zijn dat de Vlaamse Regering bij wijze van preventieve maatregel schorsingen zou kunnen opleggen, bijvoorbeeld terwijl een strafrechtelijk onderzoek loopt of terwijl de betrokkene wordt vervolgd voor een vonnisgerecht, zou dit met zoveel woorden in de tekst van het voorontwerp moeten worden bepaald.

Artikel 23

11. Luidens artikel 23, § 1, eerste lid, 6°, van het voorontwerp verzamelt het departement alle informatie in het kader van de administratieve en operationele verplichtingen vermeld in het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Uit de memorie van toelichting blijkt dat in dat kader

“aan de erkende hersteller ook een kopie van de factuur van de uitgevoerde herstellingen gevraagd worden. Het gaat om de facturen die verband houden met de uitgevoerde herkeuring. Deze worden als bijlage toegevoegd in de gegevensbank”.

Gevraagd naar de noodzaak voor deze gegevensverwerking, verklaarde de gemachtigde:

“Het opvragen van een kopie van de herstelfactuur heeft als doel om te verifiëren dat de herstelling die verband houdt met de herkeuring effectief werd uitgevoerd. Om effectief te kunnen vaststellen dat de herstelling plaatsvond, is dit de minst ingrijpende manier om het doel te bereiken. Er zal een strikt toegangs- en gebruiksbeheer m.b.t. deze informatie worden toegepast, met de nodige maatregelen om datalekken te vermijden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE