

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.695 van 16 januari 2020
in de zaak A. 221.051/IX-8993**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Vanpraet
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Werk, Economie en Consumenten
2. de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met
 Buitenlandse Handel
3. de minister van Justitie
4. de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
5. de minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale
 fraude
6. de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de
 Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
7. de minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post,
 belast met Administratieve vereenvoudiging, Bestrijding van
 de Sociale Fraude, Privacy en Noordzee
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 december 2016, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 ‘inzake de
tachograaf en de rij- en rusttijden’, “evenals de bijlagen bij dit koninklijk besluit”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld met toepassing van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op maandag 21 oktober 2019.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende, zijn gehoord.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen betreft.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en regelgevend kader

3. Het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 ‘inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden’ (hierna: koninklijk besluit van 17 oktober 2016) bevat bepalingen in verband met de productie en typegoedkeuringen van tachografen en hun accessoires, de erkende werkplaatsen, de tachograafkaarten en -gegevens, de rij- en rusttijden, de arbeidstijd van de zelfstandige bestuurders en de sanctie en controles.

Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 voorziet dit besluit in de uitvoering van:

- verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 ‘tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad’ (hierna: verordening (EG) 561/2006 (rij- en rusttijden));
- verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 ‘betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer’ (hierna: verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf)) ;
- de Europese overeenkomst ‘nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg’, ondertekend te Genève op 1 juli 1970, zoals gewijzigd bij amendementen 1 tot 6.

Daarnaast voorziet het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 eveneens in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 ‘betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen’.

IV. Omvang van de gevraagde nietigverklaring

4.1. De verzoekende partij vermeldt in haar verzoekschrift als “bestreden besluit”: “het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden [...] evenals de bijlagen bij dit koninklijk besluit”.

In fine van haar verzoekschrift preciseert de verzoekende partij echter de omvang van de gevraagde nietigverklaring als volgt:

“76. Gelet op de [...] schending van de bevoegdheidsverdelende regels, strekt het vernietigingsberoep er in eerste instantie toe de vernietiging te bekomen van Hoofdstuk 2 ‘Bepalingen inzake de tachograaf’ van het bestreden besluit. De bijlagen I, II en III van het bestreden besluit werden aangenomen in toepassing van Hoofdstuk 2 en dienen dus eveneens vernietigd te worden.

77. Hoofdstuk 1 ‘Inleidende bepalingen’ en Hoofdstuk 6 ‘Slotbepalingen’ bevatten regels die minstens gedeeltelijk betrekking hebben op de gewestbevoegdheid, zodat deze ook vernietigd dienen te worden.

78. Hetzelfde geldt voor Hoofdstuk 5 ‘Sancties en controles’ de bijlage IV die betrekking heeft op de handhaving. Ook deze bepalingen bevatten regels die minstens gedeeltelijk betrekking hebben op de gewestbevoegdheid, zodat deze ook vernietigd dienen te worden. Dit geldt zowel ten aanzien van de handhaving van het bestreden besluit, als ten aanzien van de handhaving van inbreuken op de Verordening 561/2006, Verordening 165/2014 en de AETR. In de mate dat deze verordeningen bepalingen bevatten die betrekken op een gewestelijke bevoegdheid, behoort het immers tot de bevoegdheid van gewesten om handhabingsbepalingen aan te nemen.

79. De regels vervat in Hoofdstuk 3 ‘Rij- en rusttijden’ en Hoofdstuk 4 ‘Arbeidstijd van de zelfstandige bestuurders’ behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

In de mate dat Uw Raad van oordeel zou zijn dat deze niet afzonderlijk zouden kunnen blijven bestaan zonder de vernietigde hoofdstukken, dienen deze eveneens mee vernietigd te worden.

80. Om deze redenen wordt in het beschikkend gedeelte de vernietiging van het gehele bestreden besluit gevorderd.”

4.2. De omvang van de hierna uit te spreken nietigverklaring zal blijken uit het nader onderzoek van de middelen.

V. Verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep

5. In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij om het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring uit te breiden tot het koninklijk besluit van 7 april 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden’ (hierna: koninklijk besluit van 7 april 2019). Dit besluit heeft volgens haar namelijk wijzigingen aangebracht in de artikelen 2, 4, 7, 8, 13, 15, 18, 19, 24, 25, 28, alsook in bijlage 1 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016. Tevens werden de nieuwe artikelen 24/I en 24/II ingevoegd en werd ter uitvoering van artikel 19 een bijlage 5 toegevoegd met “voorwaarden tot erkenning als laboratorium voor de ijking van controle instrumenten, testtrajecten en meetbanen met betrekking tot tachografen”.

Beoordeling

6.1. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 3^o, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement) moet het voorwerp van het beroep in het inleidend verzoekschrift worden aangegeven. In beginsel kan het later in het geding niet meer worden gewijzigd, nu een latere wijziging niet alleen strijdig zou zijn met dit voorschrift, maar ook met het beginsel van het contradictoire debat, met de rechten van verdediging van de verwerende partij en van de belanghebbenden, kortom met een fair verloop van de rechtsstrijd. Wanneer een verzoekende partij een andere handeling wil aanvechten, dient dit in beginsel te gebeuren door een nieuw beroep in te stellen, en dit met inachtneming van de opgelegde vorm- en termijnvoorschriften.

Het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring mag evenwel in de loop van het geding worden uitgebreid tot rechtshandelingen waarvan in het inleidend verzoekschrift niet de nietigverklaring werd gevorderd, doch die het logische en noodzakelijke gevolg van de bestreden handeling zijn. Latere, op een

bestreden besluit steunende handelingen die niet het logische en noodzakelijke gevolg van dat besluit zijn, kunnen eveneens nietig worden verklaard, maar in dat geval vereist de rechtszekerheid dat ze aangevochten worden binnen de termijn die gesteld is om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, hetzij met een verzoekschrift tot nietigverklaring, hetzij met een processtuk dat rechtsgeldig en binnen de gestelde termijn is ingediend.

6.2.1. Het koninklijk besluit van 7 april 2019 kan niet worden beschouwd als een handeling die het logische en noodzakelijke gevolg is van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016.

6.2.2. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het verzoek tot uitbreiding van het voorwerp pas is gebeurd in de laatste memorie van de verzoekende partij van 5 augustus 2019, terwijl het koninklijk besluit van 7 april 2019 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 april 2019. Het verzoek tot uitbreiding is derhalve ingediend buiten de termijn van zestig dagen na de bekendmaking van dit besluit die is voorgeschreven door artikel 4, § 1, derde lid, van het algemeen procedurereglement.

6.3. Het verzoek tot uitbreiding van het voorwerp van het beroep is niet ontvankelijk.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7.1. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van de gewestelijke bevoegdheden 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 (artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hierna: BWHI), inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI), inzake het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen zoals gedefinieerd in artikel 1, j), van het verdrag inzake het wegverkeer, gedaan te Wenen op 8 november 1968 (artikel 6, § 1, XII, 1°, BWHI), inzake de gewestelijke bevoegdheid inzake de aanvullende verkeersreglementen (artikel 6, § 4, 3°, BWHI), inzake de homologatie van radars en andere instrumenten die gelinkt zijn met de gewestelijke bevoegdheid (artikel 6, § 1, XII, 5°, BWHI) en voor zover als nodig, gelezen in samenhang met het beginsel van de federale loyauteit (artikel 143, § 1, Grondwet) en het evenredigheidsbeginsel.

7.2. Volgens de verzoekende partij behoort de controle op de naleving van de technische eisen voor tachografen als onderdeel van een voertuig, tot de gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI en dit zowel voor de homologatie (typegoedkeuring) als de latere controle op de naleving.

De controle op de naleving van de technische eisen voor tachografen vertoont volgens haar overigens ook gelijkenissen met de controle op de naleving van de technische eisen voor snelheidsbegrenzers en de erkenning van de installateurs van snelheidsbegrenzers die eveneens tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Zij wijst erop dat in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, de afdeling Wetgeving van de Raad van State, in verenigde kamers, de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest dienaangaande ook heeft erkend en geen verdere opmerkingen heeft gemaakt bij de voormelde wijzigingsbepalingen.

Het valt volgens de verzoekende partij niet in te zien waarom anders geoordeeld zou moeten worden ten aanzien van de tachografen. In beide

gevallen gaat het immers om het toezicht en de controle die ertoe strekken te verzekeren dat een onderdeel dat in een voertuig wordt geplaatst – respectievelijk een snelheidsbegrenzer en een tachograaf – voldoet aan de (technische) voorwaarden, alsook om de erkenningsregels van de installateurs en de controle erop. De tachograaf heeft ook mede tot doel om de snelheid van de bestuurder in kaart te brengen. Ook in de regelgeving is er volgens haar een verband tussen beide aangezien enkel de personen die erkend zijn als installateur van tachografen ook erkend kunnen worden als installateur van snelheidsbegrenzers, er slechts mag worden overgegaan tot de installatie van de snelheidsbegrenzer indien de installateur de goede werking van de tachograaf heeft gecontroleerd en de verzegelingen ervan niet zijn verbroken en verordening (EEG) nr. 3688/92 van de Commissie van 21 december 1992 ‘tot aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer’ toestaat dat het zegel van de tachograaf wordt verbroken voor het plaatsen van een snelheidsbegrenzer op voorwaarde dat de tachograaf op de juiste wijze blijft functioneren.

7.3. In de mate dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 een regeling met beroeps- en technische bekwaamheidseisen bevat ten aanzien van installateurs en herstellere van tachografen, houdt het volgens haar daarenboven, naast de band met de voormelde gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI, bijkomend verband met de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI).

Ook hier maakt zij de vergelijking met de erkenningsregeling van de installateur van snelheidsbegrenzers, evenals met de controle-instellingen en de erkenning van ‘technische diensten’.

De regels inzake de installateurs en herstellere van tachografen betreffen volgens haar ook vestigingsvoorwaarden. Hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdelingen 1 tot 4, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 (artikelen 6 tot 26) bevatten immers voorwaarden om het beroep van installateur of hersteller

van tachografen te kunnen uitoefenen of zich als dusdanig te kunnen vestigen. Voorts wijst zij erop dat het uitoefenen van het beroep van installateur of hersteller van tachografen zonder de vereiste toestemming of in strijd met de regels, ook strafrechtelijk beteugeld wordt.

7.4. De regels inzake “Tachograafkaarten en -gegevens” vervat in hoofdstuk 2, afdeling 3, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 (artikelen 29 tot 38) houden volgens de verzoekende partij dan weer minstens gedeeltelijk verband met de gewestbevoegdheid voor het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen (artikel 6, § 1, XII, 1°, BWHI en de gewestbevoegdheid ten aanzien van de aanvullende verkeersreglementen). De tachograafkaarten bevatten immers naast gegevens over de werktijden, ook gegevens over de snelheid, zodat ze minstens gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

In het kader van voormelde bevoegdheden kan het Vlaamse Gewest bijgevolg eveneens regels aannemen ten aanzien van tachografen.

Het gedeeld en verweven karakter van die bevoegdheid heeft volgens de verzoekende partij op zijn minst tot gevolg dat de federale overheid deze bevoegdheid niet eenzijdig mag uitoefenen. De federale overheid heeft in dezen evenwel alle bevoegdheidsbezwaren die de Vlaamse Regering had geuit ten aanzien van het ontwerp dat het latere koninklijk besluit van 17 oktober 2016 is geworden, zonder meer naast zich neergelegd. Bovendien werd het Vlaamse Gewest volgens de verzoekende partij ook onvoldoende – en in strijd met artikel 6, § 4, 3°, BWHI – betrokken. Dienaangaande verwijst de verzoekende partij ook naar het tweede middel.

Door toch de bevoegdheid eenzijdig uit te oefenen zijn ook het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit geschonden.

7.5. Hoofdstuk 1 ‘Inleidende bepalingen’, hoofdstuk 5 ‘Sancties en controles’ (en de bijlage IV) en hoofdstuk 6 ‘Slotbepalingen’ bevatten volgens de verzoekende partij eveneens regels die minstens gedeeltelijk betrekking hebben op de hiervóór vermelde gewestbevoegdheden, zodat deze eveneens de bevoegdheidverdelende regels schenden. In de mate dat de verordeningen bepalingen bevatten die betrekking hebben op een gewestelijke bevoegdheid, komt het volgens de verzoekende partij ook aan de gewesten toe om handhavingsbepalingen te nemen.

7.6. De verzoekende partij betwist niet dat de federale overheid bevoegd is voor de louter materiële regels inzake de rij- en rusttijden (hoofdstukken 3 en 4 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016). Wel merkt zij op dat in de mate dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat deze bepalingen niet afzonderlijk kunnen blijven bestaan zonder de vernietigde hoofdstukken, ze eveneens mee vernietigd dienen te worden.

7.7. In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij aan dat in elk geval vastgesteld dient te worden dat de regels die vervat zitten in hoofdstuk 1 ‘Inleidende bepalingen’, hoofdstuk 2 ‘Bepalingen inzake de tachograaf’, hoofdstuk 5 ‘Sancties en controles’ en hoofdstuk 6 ‘Slotbepalingen’ van het bestreden besluit minstens een gedeelde bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten betreffen. Het bestreden besluit betreft volgens haar minstens een gedeelde bevoegdheid ingevolge de gewestbevoegdheid inzake de snelheidsbeperkingen (artikel 6, § 1, XII, 1°, BWHI) en inzake de homologatie van radars en andere instrumenten die gelinkt zijn aan de gewestelijke bevoegdheid (artikel 6, § 1, XII, 5°, BWHI).

8.1. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat zij met het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid inzake het vaststellen van technische eisen voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling.

Het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 kadert volgens haar in de federale bevoegdheid inzake rij- en rusttijden waaromtrent ook de verzoekende partij niet betwist dat de federale overheid als enige bevoegd is. Daarbij steunt zij zich op de exclusieve voorbehouden federale bevoegdheden van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI inzake het bepalen van de arbeidsvoorwaarden en van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, BWHI inzake het mededingingsrecht, alsook op de exclusieve residuaire federale bevoegdheid inzake de verkeersveiligheid.

Zij stelt dat de verplichtingen inzake de tachograaf volledig accessoir zijn aan de hoofdverplichtingen inzake de naleving van de rij- en rusttijden die voortvloeien uit verordening (EG) 561/2006 (rij- en rusttijden) en uit de Europese overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg, ondertekend te Genève op 1 juli 1970 (AETR).

De internationaalrechtelijke normen waaraan het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 uitvoering geeft, zijn volgens de verwerende partij genomen met het oog op de sociale bescherming van bestuurders voor het wegvervoer, het vermijden van oneerlijke concurrentie en de bescherming van de verkeersveiligheid. Het zwaartepunt van deze normen, en dus ook van de tachograafregelgeving rust volgens haar duidelijk bij de sociale bescherming van de bestuurders en het verbeteren van hun arbeidsomstandigheden.

8.2. De tachograaf geldt volgens de verwerende partij uitsluitend als controleapparaat voor de naleving van de reglementering inzake de rij- en rusttijden, zoals blijkt uit de totstandkoming van de opeenvolgende rij- en rusttijdenverordeningen en de tachograafverordeningen.

Het betreft een controleapparaat of meetinstrument dat volgens haar louter is gericht op de controle van de rij- en rusttijden, waarvan niet betwist wordt dat deze een federale bevoegdheid is.

De tachograafverplichtingen kunnen volgens haar dan ook niet gekwalificeerd worden als technische voorschriften van het voertuig of zijn onderdelen in de zin van artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI, gericht op de inverkeerstelling van het voertuig.

Ter bevestiging van haar standpunt wijst de verwerende partij nog op het feit dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 niet verwijst naar 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’ (hierna: KB technische eisen) en dat de regelgeving inzake de tachograaf ook nooit deel heeft uitgemaakt van de technische eisen inzake voertuigen vastgelegd in dit koninklijk besluit. De regelgeving inzake de tachograaf staat volgens haar los van het KB technische eisen dat een omzetting inhoudt van richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 ‘tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd’ (Kaderrichtlijn).

8.3. Voorts is de verwerende partij van oordeel dat de regeling inzake de rij- en rusttijden beoogt bij te dragen tot de veiligheid van de bestuurder, terwijl de gewestelijke bevoegdheid voor het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen en hun onderdelen met het oog op hun inverkeerstelling enkel betrekking heeft op voorschriften die de veiligheid van het voertuig verhogen.

8.4. Voorts steunt het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 volgens haar niet op artikel 1, § 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’ (hierna: wet van 21 juni 1985) dat de koning machtigt om de technische eisen voor voertuigen en hun onderdelen te bepalen, maar op artikel 1, § 2, van diezelfde wet dat de koning machtigt om alle

vereiste maatregelen te treffen ter uitvoering van de internationale verdragen en internationale akten, zoals de Europese verordeningen waaraan het bestreden besluit uitvoering geeft.

Indien de Raad van State zou aannemen dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 toch steunt op artikel 1, § 1, van de wet van 21 juni 1985, dient volgens haar te worden aangenomen dat de tachograaf een veiligheidstoebehoren is van een voertuig en dat het bestreden besluit om die reden zijn grondslag vindt in artikel 1, § 1, van de wet van 21 juni 1985.

8.5. De voorschriften inzake de tachograaf zijn volgens de verwerende partij ook geen technische eisen met het oog op de inverkeerstelling van het voertuig, wat blijkt uit het feit dat eenzelfde voertuig perfect in aanmerking komt voor goedkeuring en inverkeerstelling zonder aanwezigheid van een goedgekeurde tachograaf.

8.6. De goedkeuring en de controle van de tachograaf als meetinstrument voor de rij- en rusttijden dient volgens de verwerende partij duidelijk te worden onderscheiden van de homologatie en de technische keuring van de voertuigen zelf in de zin van het KB technische eisen. In dat verband verwijst zij ook naar advies 58.803/4 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het internationaal vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen en het gebruik van speciale vervoermiddelen bij dit vervoer en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’.

8.7. In de mate dat de verzoekende partij verwijst naar artikel 51, eerste streepje, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016, merkt de verwerende partij op dat door artikel 14, § 3, niet op te heffen de federale overheid geenszins erkent dat de controle op de naleving van de technische eisen voor tachografen een gewestmaterie is. Volledigheidshalve merkt zij ook op dat

voormeld artikel 14, § 3, van het koninklijk besluit van 14 juli 2005 ‘houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer’ erin voorziet dat tijdens de periodieke technische keuring slechts de aanwezigheid van de tachograaf en het tachograafplaatje wordt nagegaan zonder dat een technische keuring dient plaats te vinden of de tachograaf voldoet aan de technische voorschriften.

8.8. In de mate dat de verzoekende partij de vergelijking maakt met de technische eisen inzake snelheidsbegrenzers, wijst de verwerende partij erop dat snelheidsbegrenzers inrichtingen zijn die worden aangebracht aan het voertuig ter beperking van de snelheid en dus ter bevordering van de verkeersveiligheid.

Tachografen daarentegen zijn gericht op de naleving van de voorschriften inzake rij- en rusttijden door de bestuurders en kaders in de exclusieve federale bevoegdheden inzake arbeidsrecht en mededinging en daarnaast in de residuaire federale bevoegdheid inzake verkeersveiligheid.

8.9. Daarnaast is de verwerende partij van oordeel dat de erkenningsvereisten inzake erkende werkplaatsen geen vestigingsvoorwaarden zijn, doch evenzeer betrekking hebben op de exclusieve federale bevoegdheid inzake de sociale bescherming van de bestuurders in het wegvervoer en de eerlijke mededinging, alsook de federale (residuaire) bevoegdheid inzake de verkeersveiligheid. De erkenningsvereisten inzake erkende werkplaatsen strekken ertoe een effectieve controle uit te oefenen op de aanwezigheid, in hoofde van de betrokken installateurs en herstellende, van de vereiste kennis en de nodige uitrusting van de werkplaatsen die noodzakelijk worden geacht om de desbetreffende modellen van tachografen te installeren, te herstellen, te ijken, veeleer dan dat hiermede zou worden beoogd de toegang tot het beroep van installateur of hersteller van tachografen te regelen.

8.10. De verwerende partij merkt ook op dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 niet kadert in de bevoegdheden inzake snelheidsbeperkingen,

noch inzake de handhaving ervan. Zowel de tachograaf als de tachograafkaarten betreffen volgens haar uitsluitend instrumenten in het kader van de controle op de naleving van de voorschriften inzake de rij- en rusttijden. De door de tachograaf geregistreerde gegevens inzake snelheid worden volgens haar uitsluitend gebruikt om na te gaan of er fraude is gepleegd met de tachograaf. Overigens zou de tachograaf ook geen geschikt instrument zijn om snelheidscontroles uit te voeren, reden waarom er ook geen gebruik van wordt gemaakt in de huidige reglementering inzake snelheidscontrole.

Daarenboven betreft het volgens de verwerende partij geen “gedeelde of verweven” bevoegdheid aangezien het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 volledig kadert in de exclusieve federale bevoegdheid inzake de rij- en rusttijden en derhalve geen betrekking heeft op federale of gewestelijke bevoegdheden inzake snelheidsbeperkingen en de handhaving ervan.

8.11. Om dezelfde reden heeft de tachograafregelgeving volgens de verwerende partij geen uitstaans met de gewestelijke bevoegdheid inzake de homologatie van radars en andere instrumenten die gelinkt zijn aan de gewestelijke bevoegdheden (artikel 6, § 1, XII, 5°, BWHI).

Zij wijst er tevens op dat de bevoegdheidsverdeling ingevolge artikel 6, § 1, XII, 5°, BWHI niet georganiseerd is in functie van de instrumenten die gehomologeerd moeten worden, maar in functie van de finaliteit waarvoor de instrumenten worden aangewend en gehomologeerd. Geen enkele bepaling in de tachograafregelgeving wijst volgens haar op enige finaliteit van dit apparaat in het kader van de controle op de naleving van snelheidsbeperkingen.

8.12. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij nogmaals dat de gewesten niet bevoegd zijn om toe te zien op de naleving van technische voorschriften voor voertuigen, hun onderdelen en veiligheidstoebehoren wanneer deze voorschriften niet kaderen binnen hun gewestbevoegdheid, zoals bijvoorbeeld het bevoegdheidsdomein van het

verkeersveiligheidsbeleid, doch aangenomen zijn ter behartiging van een exclusieve federale bevoegdheid. Indien de Raad van State hieraan zou twijfelen, nodigt de verwerende partij de Raad van State uit om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden artikel 1, § 1, eerste lid, 2 en 3 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, de bevoegdheidsverdelende regels vervat in artikel 6, §1, XII, 4° BWHI in die zin geïnterpreteerd dat de gewestelijke bevoegdheden inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen, hun onderdelen en veiligheidstoebehoren met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, niet alleen betrekking hebben op het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften die aangenomen zijn ter behartiging van de veiligheid van de bedoelde voertuigen, onderdelen en veiligheidstoebehoren en dus passen binnen het bevoegdheidsdomein van het verkeersveiligheidsbeleid, maar ook op het toezicht op de naleving van technische federale voorschriften die aangenomen zijn binnen het kader van aangelegenheden waarvoor uitsluitend de federale overheid bevoegd is?”

Eveneens in haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat het zwaartepunt van de aangelegenheid van de rij- en rusttijdenregelgeving en dus ook van de tachograafregelgeving, bij de sociale bescherming van de bestuurders van voertuigen ligt en het bepalen van hun arbeidsomstandigheden, waarvan niet wordt betwist dat het een bevoegdheid van de federale overheid betreft. Indien hierover toch enige twijfel zou bestaan, nodigt de verwerende partij de Raad van State uit om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden artikel 1, §1, eerste lid, 2 en 3 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, de bevoegdheidsverdelende regels vervat in artikel 6, §1, XII, 4° BWHI in die zin geïnterpreteerd dat de gewestelijke bevoegdheden inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen, hun onderdelen en veiligheidstoebehoren met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, niet alleen betrekking hebben op het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften die aangenomen zijn ter behartiging van de veiligheid van de bedoelde voertuigen, onderdelen en

veiligheidstoebehoren en dus passen binnen het bevoegdheidsdomein van het verkeersveiligheidsbeleid, maar ook op het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften die aangenomen zijn binnen het kader van aangelegenheden waarvoor uitsluitend de federale overheid bevoegd is, met name de rij- en rusttijdenregeling?”

8.13. In ondergeschikte orde, indien alsnog zou worden geoordeeld dat de tachograaf dient te worden beschouwd als een onderdeel of een veiligheidstoebehoren van het voertuig en de aangelegenheid van de tachograaf eveneens behoort tot het bevoegdheidsdomein van het verkeersveiligheidsbeleid, stelt de verwerende partij in haar laatste memorie, dat dan hoogstens kan worden gesteld dat de gewesten eveneens, naast de federale overheid, bevoegd zijn om regelgevend op te treden op grond van artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI. Volgens haar betreft dit dan een toepassing van de dubbelaspectleer of de parallelle uitoefening van exclusieve bevoegdheden, wat inhoudt dat twee overheden gelijkaardige regels kunnen uitvaardigen op grond van twee onderscheiden, exclusief toebedeelde bevoegdheidsmateries, zonder dat de een of de ander haar bevoegdheid overschrijdt.

In dat geval is met betrekking tot het exclusieve bevoegdheidsdomein van de federale bevoegdheid inzake de rij- en rusttijden (arbeidsrecht en mededinging), de federale overheid bevoegd voor het bepalen van technische voorschriften inzake de tachograaf en ook voor het toezicht op de naleving van de technische voorschriften. Met betrekking tot het gedeelde bevoegdheidsdomein van het verkeersveiligheidsbeleid is de federale overheid bevoegd voor het bepalen van de technische voorschriften inzake de tachograaf, maar zijn de gewesten bevoegd voor het toezicht op de naleving van de technische voorschriften.

Zij maakt daarbij de vergelijking met de materie van de homologatie en de controle van radars (artikel 6, § 1, XII, 5°, BWHI) die gebruikt worden voor een dubbele finaliteit, zoals radars die zowel dienen voor controles op de snelwegen als op andere openbare wegen, waarvoor respectievelijk de federale overheid (snelheidscontrole op de autosnelwegen) en de gewesten (snelheids-

controle op de andere wegen) bevoegd zijn. Ze vereisen een dubbele en afzonderlijke homologatie door zowel de federale overheid als door de gewesten.

Beoordeling

a. Bepalingen inzake de goedkeuring van tachografen en erkende werkplaatsen (hoofdstuk 2, afdelingen 1 en 2, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – artikelen 4 tot 28 en de bijlagen 1, 2 en 3)

9.1. In het eerste middel dat gericht is tegen de artikelen 4 tot 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 voert de verzoekende partij vooreerst aan dat de controle op de naleving van de technische eisen voor tachografen als onderdeel van een voertuig behoort tot de bevoegdheid van de gewesten zoals bedoeld in artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI en dit zowel voor de homologatie (typegoedkeuring), als de latere controle op de naleving. Ook de regels ten aanzien van installateurs en herstellende van tachografen houden volgens de verzoekende partij verband met deze bevoegdheid.

9.2.1. Afdeling 1 (artikelen 4 en 5) van hoofdstuk 2 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 heeft betrekking op de productie en de typegoedkeuring van tachografen en hun accessoires.

In artikel 4 wordt de procedure voor de typegoedkeuring van tachografen en hun accessoires bepaald.

Artikel 5 verbiedt de productie, de installatie, de verdeling en de verkoop van, alsmede het maken van publiciteit voor apparaten die geconstrueerd of bestemd zijn voor het manipuleren van tachografen.

9.2.2. Afdeling 2 (artikelen 6 tot 28) van hoofdstuk 2 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 heeft betrekking op de erkende werkplaatsen.

De artikelen 6 tot 13 bevatten bepalingen met betrekking tot de erkenning van natuurlijke personen of rechtspersonen die de installatie, de controle van de meetnauwkeurigheid of de herstelling van tachografen in hun lokalen uitvoeren, als installateur, wat de installatie en de controle van de meetnauwkeurigheid van deze apparaten betreft en als hersteller, wat hun herstelling betreft. De voorwaarden waaraan de werkplaatsen moeten voldoen om een erkenning te verkrijgen worden geregeld in bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 17 oktober 2016.

In de artikelen 14 tot 23 wordt de werking geregeld van de erkende werkplaatsen. Bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 bevat, ter uitvoering van artikel 14 van dit besluit, een model voor afgifte van een certificaat van onmogelijkheid van gegevensoverdracht door de erkende werkplaatsen.

De artikelen 24 tot 25 bepalen de vereisten inzake de opleiding van het personeel.

Artikel 26 heeft betrekking op de inspectie van erkende werkplaatsen en de artikelen 27 tot 28 hebben betrekking op de inspectie van de tachograafplichtige voertuigen.

9.3. Bij artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI wordt aan de gewesten, wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft, het toezicht opgedragen op de naleving van de federale technische 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 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.

Deze bevoegdheid houdt niet alleen de bevoegdheid in om toe te zien op de naleving van de federale technische voorschriften die vervat zijn in het koninklijk besluit van 15 maart 1968 maar ook die welke eventueel bepaald zijn in andere regelgeving. Bovendien dient erop te worden gewezen dat de aan de gewesten overgedragen toezichtsbevoegdheid afwijkt van het beginsel waarbij de overheid aan wie de regelgeving in een aangelegenheid is toegewezen, ook belast is met de tenuitvoerlegging en de controle ervan.

Uit de toelichting bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: bijzondere wet Zesde Staatshervorming) blijkt dat de overgedragen bevoegdheid niet alleen betrekking heeft op voertuigen, maar ook op de onderdelen daarvan (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 143).

Enmaal daarvoor technische voorschriften zijn vastgesteld door de federale overheid, valt de toezichtsbevoegdheid erop toe aan de gewesten. Die toezichtsbevoegdheid omvat zowel de typegoedkeuring en de eerste controle van voertuigen (de zogenaamde homologatie) alsook alle navolgende controles 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. Er mag bijgevolg worden aangenomen dat de bijzondere wetgever met het toezicht op de naleving van technische voorschriften voor voertuigen ook de bepalingen heeft bedoeld die een aangelegenheid regelen die vergelijkbaar is met deze goedkeuring en controle. Uit de opsomming van de koninklijke en ministeriële besluiten in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming bij de overdracht van de bevoegdheid inzake technische keuring blijkt bovendien dat de bijzondere wetgever hiermee tevens de organisatie van deze goedkeuring en technische controle beoogde.

9.4. Het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 voorziet niet alleen in de uitvoering van de Europese regelgeving inzake rij- en rusttijden (verordening (EG) nr. 561/2006 (rij- en rusttijden)). Het strekt evenzeer tot uitvoering van de

Europese regelgeving inzake de tachograaf (verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf)) en uitvoeringsverordening (EU) 2016/799 van de Commissie van 18 maart 2016 ‘tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de eisen voor de constructie, het testen, de installatie, de exploitatie en de reparatie van tachografen en tachograafonderdelen’ (hierna: uitvoeringsverordening (EU) 2016/799) .

Verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf) houdt weliswaar verband met de naleving van verordening nr. 561/2006 (Rij- en rusttijden), maar verwijst evenzeer naar de verificatie van de naleving van richtlijn 92/6/EEG van de Raad van 10 februari 1992 ‘betreffende de installatie en het gebruik, in de Gemeenschap, van snelheidsbegrenzers in bepaalde categorieën motorvoertuigen’ (artikel 1.1, verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf)).

In verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf), waar het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 mede uitvoering aan geeft, wordt het begrip ‘tachograaf’ in artikel 2, 2°, a), gedefinieerd als volgt:

“2. a) ‘tachograaf of controleapparaat’: het in wegvoertuigen in te bouwen apparaat om gegevens betreffende het rijden en de snelheid van deze voertuigen automatisch of semiautomaatich weer te geven, te registreren, af te drukken, op te slaan of door te geven overeenkomstig artikel 4, lid 3, evenals details over bepaalde werktijden van de bestuurder.”

De tachograaf bestaat uit een zogenaamde voertuigunit, de bekabeling en de bewegingssensor. De voertuigunit mag één enkele unit zijn, of bestaan uit verscheidene units verspreid over het voertuig, op voorwaarde dat de voertuigunit aan de beveiligingsvoorschriften van verordening (EU) 165/2014 (Tachograaf) voldoet.

Het standpunt van de verwerende partij dat de tachograaf niet uitsluitend maar toch in zeer grote mate beschouwd dient te worden als een controleapparaat voor de naleving van de reglementering inzake de rij- en rusttijden, spoot niet met voormelde definitie van deze term in de verordening,

noch met de hiervóór vermelde verwijzing naar de naleving van andere Europese regelgeving. In tegenstelling met wat de verwerende partij beweert, moeten de voorschriften met betrekking tot de tachograaf veeleer worden geacht tot het bevoegdheidsdomein van de verkeersveiligheid in de ruime zin te behoren.

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.

9.6. Wat de tachograaf betreft, worden de technische voorschriften en eisen hoofdzakelijk bepaald in Europese regelgeving, meer bepaald de eerder vermelde verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf) en uitvoeringsverordening (EU) 2016/799.

Artikel 4 van verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf) bepaalt dat tachografen, inclusief externe componenten, tachograafkaarten en registratie, met het oog op de correcte toepassing van deze verordening aan strenge “technische en andere voorschriften” dienen te voldoen. De Commissie wordt daarbij opgedragen om uitvoeringshandelingen te stellen (artikel 4, lid 8, verordening nr. 165/2014 (Tachograaf)).

Ter uitvoering van deze bepaling worden bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/799 onder meer de “technische eisen voor de typegoedkeuringsprocedure voor tachografen, met inbegrip van de veiligheidsmechanismen” vastgesteld (artikel 1, lid 1, d), uitvoeringsverordening (EU) 2016/799).

Ook wordt bepaald dat de tachograaf uitsluitend mag worden geïnstalleerd of hersteld door een installateur, werkplaats of voertuigfabrikant die daartoe door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten is erkend (artikel 22 verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf)). Bovendien dienen tachografen overeenkomstig de verordening regelmatig door een erkende werkplaats te worden geïnspecteerd (artikel 23 verordening (EU) nr. 165/2014 (Tachograaf)).

9.7. Uit verordening nr. 165/2014 (EU) (Tachograaf) en uitvoeringsverordening (EU) 2016/799 volgt dat de eisen waaraan tachografen moeten voldoen, ‘technische voorschriften’ zijn. Er is geen reden om dit vanuit intern bevoegdheidsoogpunt anders te kwalificeren.

De regels inzake de erkenning van installateurs of herstellende van tachografen en de erkende werkplaatsen, de werking ervan en de opleidingsvereisten die gesteld worden aan het personeel en de inspectie van de erkende werkplaatsen houden dan ook verband met deze technische voorschriften. Ze beogen te verzekeren dat de tachografen in voertuigen worden geplaatst of hersteld 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.

Dat het wel degelijk gaat om technische voorschriften, blijkt eens te meer uit de vaststelling dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 genomen is ter uitvoering van de artikelen 1, 3 en *4bis* van de wet van 21 juni 1985.

Het standpunt van de verwerende partij dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 slechts genomen zou zijn ter uitvoering van artikel 1, § 2, dan wel dat de tachograaf hoogstens als ‘veiligheidstoebehoren’ in de zin van artikel 1, § 1, van de wet van 21 juni 1985 kan worden beschouwd, kan niet worden bijgevallen en vindt overigens allerminst bevestiging in de aanhef van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 waar verwezen wordt naar het integrale

artikel 1, evenals naar de artikelen 3 en *4bis*, en ook advies 38.472/4 van 22 juni 2005 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zag het zo.

9.8. In de mate dat de verwerende partij in haar laatste memorie in ondergeschikte orde vraagt om toepassing te maken van de dubbelaspectleer of de parallelle uitoefening van exclusieve bevoegdheden, blijkt uit wat hiervóór is uiteengezet dat de aangelegenheid van de technische voorschriften voor voertuigen, onderdelen en veiligheidstoebehoren duidelijk te onderscheiden valt van de federale residuaire bevoegdheid inzake de rij- en rusttijden en dat het toezicht op de naleving van de technische voorschriften van tachografen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort overeenkomstig artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI.

De vergelijking die de verwerende partij daarbij maakt in verband met de aangelegenheid van de homologatie en de controle van radars (artikel 6, § 1, XII, 5°, BWHI) gaat niet op, omdat het daar niet gaat om de uitoefening van de bij artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI aan de gewesten toegewezen bevoegdheid.

Met de verzoekende partij mag dan ook worden aangenomen dat het afbakeningsproces van de bevoegdheden *in casu* niet toelaat om het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 (in zijn geheel) te kwalificeren als behorende tot de federale bevoegdheid inzake de rij- en rusttijden.

9.9. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 kan echter niet worden geacht te vallen binnen de bevoegdheid van de gewesten om toezicht uit te oefenen op de naleving van de technische voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling zoals bedoeld in artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI.

Dat artikel 5 verbiedt de productie, de installatie, de verdeling en de verkoop van, alsmede het maken van publiciteit voor apparaten die

geconstrueerd of bestemd zijn voor het manipuleren van tachografen. Het voorschrift van artikel 5 moet worden geacht een onlosmakelijke band te hebben met de bevoegdheid tot het bepalen van een technisch voorschrift. Het verbiedt immers in essentie het op de markt brengen van apparaten die geconstrueerd of bestemd zijn om tachografen te manipuleren en die ervoor kunnen zorgen dat also het gestelde doel dat met de tachograaf wordt beoogd, niet kan worden bereikt.

9.10. Artikel 27, eerste lid, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 bepaalt dat de tachograafplichtige voertuigen minstens om de twee jaar een inspectie van de tachograaf en zijn installatie in zijn geheel dienen te ondergaan, die tevens gepaard gaat met een ijking en vernieuwing van het installatieplaatje. In artikel 27, tweede lid, wordt bepaald dat deze periodieke inspectie ook plaatsvindt bij het in verkeer stellen of een herstelling van een voertuig en telkens als een controleambtenaar het wenst.

Deze bepalingen blijken betrekking te hebben op de periodieke technische keuring van voertuigen, hetgeen op grond van artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI eveneens tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

In dat verband verwijst de verzoekende partij dan ook terecht naar artikel 51, eerste streepje, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 waaruit blijkt dat artikel 14, § 3, van het koninklijk besluit van 14 juli 2015 ‘houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer’, naar luid waarvan jaarlijks, ter gelegenheid van de periodieke keuring van het voertuig, nagegaan moet worden of een tachograaf aanwezig is, het installatieplaatje en desgevallend het controleplaatje geldig zijn en de zegels niet verbroken zijn, niet wordt opgeheven. Hiermee wordt de bevoegdheid van de gewesten aangaande de technische keuring erkend.

9.11. Artikel 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 bevat de vermeldingen die het installatieplaatje, zoals aangebracht door de installateur,

dient te bevatten en heeft dus om de vermelde redenen betrekking op de controle op de naleving van de technische eisen.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel wat de artikelen 4 en 6 tot 28 en de bijlagen 1, 2 en 3 betreft, in de aangegeven mate gegrond is.

b. Bepalingen inzake tachograafkaarten en -gegevens (hoofdstuk 2, afdeling 3, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – artikelen 29 tot 38)

11.1. De bepalingen inzake ‘tachograafkaarten- en gegevens’ vervat in hoofdstuk 2, afdeling 3, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 houden volgens de verzoekende partij minstens gedeeltelijk verband met de gewestbevoegdheid voor het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen (art. 6, § 1, XII, 1°, BWHI en de gewestbevoegdheid ten aanzien van de aanvullende verkeersreglementen). Zij wijst er daarbij op dat tachograafkaarten, naast gegevens over de werktijden immers ook gegevens over de snelheid bevatten en dus controle op de snelheid mogelijk maken.

De verzoekende partij betwist niet dat deze bepalingen geen betrekking hebben op technische eisen waaraan elk voertuig moet voldoen.

Zij erkent de bevoegdheid van de verwerende partij inzake de tachograafkaarten en -gegevens in de mate dat ze gegevens over de werktijden bevatten.

11.2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, XII, 1°, BWHI is het Vlaamse Gewest bevoegd voor het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen.

Dat het Vlaamse Gewest in het kader van zijn bevoegdheden ook regels zou kunnen aannemen ten aanzien van tachograafkaarten en -gegevens, toont op zich niet aan dat de verwerende partij niet bevoegd zou zijn voor het

vaststellen van een regeling zoals vervat in de artikelen 29 tot 38 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016.

11.3. In de mate dat de verzoekende partij nog aanvoert dat het gedeelde en verweven karakter van de bevoegdheid op zijn minst tot gevolg heeft dat de federale overheid de bevoegdheid niet eenzijdig mag uitoefenen en dat het Vlaams Gewest in strijd met artikel 6, § 4, 3°, BWHI onvoldoende werd betrokken, kan worden verwezen naar de beoordeling van het tweede middel.

Voorts komt het aan de verzoekende partij toe om in dergelijk geval aan te tonen dat de bevoegdheden ter zake dermate verweven zijn, dat ze niet anders dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

In casu toont de verzoekende partij niet aan dat met de artikelen 29 tot 38 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016, het uitoefenen van haar bevoegdheid om normerend op te treden in het kader van haar bevoegdheid inzake het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen, inzake homologatie en radars en andere instrumenten die gelinkt zijn aan de gewestelijke bevoegdheid of om aanvullende verkeersreglementen uit te vaardigen, onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

11.4. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel wat de artikelen 29 tot 38 betreft, niet gegrond is.

c. Bepalingen inzake rij- en rusttijden (hoofdstukken 3 en 4 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – artikelen 39 tot 45)

12. Er wordt door de verzoekende partij niet betwist dat de federale overheid bevoegd is voor de louter materiële regels inzake de rij- en rusttijden.

d. Inleidende bepalingen (hoofdstuk 1 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – artikelen 1 tot 3), Sancties en controles (hoofdstuk 5 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – artikelen 46 tot 49 – en de bijlage 4) en Slotbepalingen (hoofdstuk 6 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – artikelen 50 tot 53)

13.1. Deze bepalingen bevatten volgens de verzoekende partij eveneens regels die minstens gedeeltelijk betrekking hebben op de hiervóór (*sub 7.1*) vermelde gewestbevoegdheden, zodat deze eveneens de bevoegdheidverdelende regels schenden.

13.2. De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij onbevoegd was om de betrokken bepalingen aan te nemen.

Geen van de betrokken bepalingen blijkt immers uitsluitend verband te houden met de artikelen 4 en 6 tot 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016, noch met de bijlagen 1, 2 en 3 ervan.

Ingevolge de vernietiging van de voornoemde artikelen 4 en 6 tot 28 zullen de bepalingen van hoofdstuk 1 ‘Inleidende bepalingen’, hoofdstuk 5 ‘Sancties en controles’ (en de bijlage 4) en hoofdstuk 6 ‘Slotbepalingen’ in het licht hiervan bevoegdheidsconform moeten worden gelezen.

13.3. Met betrekking tot deze bepalingen van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 toont de verzoekende partij evenmin aan dat het uitoefenen van haar bevoegdheid om normerend op te treden in het kader van haar bevoegdheid inzake het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen, inzake homologatie en radars en andere instrumenten die gelinkt zijn aan de gewestelijke bevoegdheid of om aanvullende verkeersreglementen uit te vaardigen, onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

e. Voorstel van de verwerende partij tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof

14. Met de verzoekende partij mag worden gesteld dat de door de verwerende partij gesuggereerde prejudiciële vragen vreemd zijn aan het voorwerp van deze procedure.

In casu rijst de vraag en moet worden onderzocht of het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 de bevoegdheidverdelende regels schendt. Voor het antwoord op die vraag is het niet nodig te vernemen of artikel 1, § 1, eerste lid, 2 en 3, van de wet van 21 juni 1985 de bevoegdheidverdelende regels schendt in de interpretatie eraan gegeven in de gesuggereerde vraagstellingen.

De voorgestelde vragen zijn dan ook niet prejudicieel ten aanzien van de in het middel aangevoerde rechtsvraag. Ze hoeven niet te worden gesteld.

f. Conclusie wat het eerste middel betreft

15. Het eerste middel is gegrond in de mate dat een schending wordt aangevoerd van de gewestelijke bevoegdheden 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 (artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI), hetgeen de vernietiging verantwoordt van de artikelen 4 en 6 tot 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016, evenals van de bijlagen 1, 2 en 3 ervan.

Deze bepalingen zijn afsplitsbaar van de overige bepalingen van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

16.1. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6, § 4, 3°, BWHI, van de federale loyauteit (artikel 143, § 1, Grondwet) en van het evenredigheidsbeginsel.

16.2.1. De verzoekende partij betoogt dat de betrokkenheidsverplichting van artikel 6, § 4, 3°, BWHI niet is nageleefd. Krachtens deze bepaling is de federale overheid gehouden een interministeriële conferentie te organiseren alvorens een beslissing te nemen wanneer een ongunstig advies wordt uitgebracht door één van de betrokken regeringen wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft. *In casu* heeft de Vlaamse Regering op 27 mei 2016 een ongunstig advies uitgebracht, doch heeft geen overleg binnen de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie plaatsgevonden, wat volgens de verzoekende partij nochtans vereist is door artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI. Deze overlegverplichting maakt volgens haar overeenkomstig artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een substantieel vormvoorschrift uit zodat de niet-naleving ervan door de federale overheid tot de vernietiging van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 dient te leiden.

16.2.2. Daarnaast betoogt de verzoekende partij ook dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 niet werd aangenomen door de federale ministerraad, wat eveneens vereist is door artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI.

Uit de aanhef kan worden afgeleid dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 werd aangenomen op advies van de ministerraad, hetgeen volgens haar niet gelijk te stellen is aan een beslissing genomen door de ministerraad.

Gelet op de *ratio legis* van artikel 6, § 4, 3°, BWHI dient de beslissing van de ministerraad genomen met toepassing van artikel 6, § 4, 3°, BWHI volgens de verzoekende partij hoe dan ook genomen te worden nadat de federale overheid in kennis werd gesteld van het ongunstige advies van het Vlaamse Gewest.

Ook dat is in dit geval volgens de verzoekende partij niet gebeurd, om welke reden volgens haar eveneens artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI is geschonden, voor zover als nodig gelezen in samenhang met het beginsel van de federale loyaleiteit en het evenredigheidsbeginsel.

16.2.3. Door geen voorafgaand overleg in aanwezigheid van beide partijen te organiseren, wordt volgens de verzoekende partij bovendien hoe dan ook artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI geschonden, voor zover als nodig, in samenhang gelezen met het beginsel van de federale loyaleiteit en het evenredigheidsbeginsel.

16.2.4. Het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 bevat regels die betrekking hebben op het wegverkeer als dusdanig. De enge lezing die de verwerende partij geeft aan de versterkte betrokkenheidsprocedure kan volgens de verzoekende partij niet worden gevolgd. In dat verband wijst zij ook op advies 57.641/VR van 7 juli 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State waarin volgens haar gesteld wordt dat de regels inzake het rijbewijs en de vakbekwaamheid – die dus de toegang tot de weg van bestuurders regelen – onder het toepassingsgebied van de versterkte betrokkenheidsprocedure vallen. In de lijn hiermee mag volgens de verzoekende partij aangenomen worden dat de regeling inzake de rij- en rusttijden ook voorwaarden stelt aan de toegang van bepaalde bestuurders tot de weg, zodat de versterkte betrokkenheidsprocedure eveneens hierop van toepassing is.

17.1. Door de verwerende partij wordt erop gewezen dat de toevoeging van artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI niet algemeen is, maar enkel

geldt voor de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer of, anders gezegd, het verkeersreglement. Dat blijkt volgens haar duidelijk uit de parlementaire werken, onder het opschrift ‘versterking van het in rekening nemen van het advies van de gewesten wat de wijzigingen van het verkeersreglement betreft’.

Met de politieregels voor het werkverkeer viseerde de bijzondere wetgever volgens de verwerende partij de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 en het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’. Meer bepaald gaat het om regels “die de openbare wegen definiëren, die waarbij de categorieën van gebruikers worden gedefinieerd die al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken, alsmede de regels die betrekking hebben op de verkeerstekens in verband met de voormelde onderwerpen”.

Het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 betreft volgens de verwerende partij dan ook manifest geen politieregel voor het wegverkeer in de zin van artikel 6, § 4, 3^o, tweede lid, BWHI, zodat deze bepaling niet van toepassing is op dit besluit.

17.2. Evenmin doet de argumentatie van de verzoekende partij ter zake betreffende het vermeende verschil tussen het nemen van een koninklijk besluit door of op advies van de ministerraad, aangezien een beslissing door de ministerraad, *in casu* krachtens artikel 6, § 4, 3^o, BWHI, niet vereist was.

Het Grondwettelijk Hof heeft volgens de verwerende partij overigens bevestigd dat het betrekken van de gewesten, waarin in artikel 6, § 4, 3^o, BWHI is voorzien, niet zo ver gaat dat de Belgische Staat een ontwerp van regelgeving zou moeten aanpassen in het geval van een ongunstig advies van een gewest.

17.3. Uit het administratief dossier blijkt duidelijk dat de verzoekende partij om advies werd gevraagd, zelfs de mogelijkheid gekregen heeft om een verlengde termijn te genieten, en bovendien nog een antwoord op haar opmerkingen heeft gekregen. Het enkele feit dat zij in deze materie een andere interpretatie hanteert van de bevoegdheidsregeling dan de verwerende partij, verbiedt geenszins deze laatste om, na naleving van het door de BWHI voorgeschreven betrekken van de gewesten, haar standpunt te handhaven.

Van een schending van de federale loyauteit en van het evenredigheidsbeginsel is er derhalve volgens de verwerende partij geen sprake. Zij stelt ook vast dat de schending van deze beginselen enkel wordt ingeroepen, gelezen in samenhang met de beweerde schending van artikel 6, § 4, 3°, BWHI. Daar de schending van deze beginselen niet autonoom wordt ingeroepen, volstaat het om te verwijzen naar de naleving van de door artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI opgelegde betrokkenheidsplicht van de gewesten.

Volgens de verwerende partij zet de verzoekende partij in het tweede middel niet uiteen hoe concreet het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 de federale loyauteit en het evenredigheidsbeginsel zou schenden, zodat, wat de aangevoerde schending van deze twee beginselen betreft, het middel volgens haar onontvankelijk, minstens ongegrond is.

Beoordeling

18.1. Artikel 6, § 4, 3°, BWHI, waarvan de schending in dit middel wordt aangevoerd, luidt als volgt:

“§ 4. De Regeringen worden betrokken bij:

[...]

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;

Indien, wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft, in het kader van deze betrokkenheid een ongunstig advies wordt uitgebracht

door een van de betrokken regeringen, organiseert de bevoegde federale overheid een interministeriële conferentie alvorens een beslissing te nemen. Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale Ministerraad de uiteindelijke beslissing.

Elke gewestregering kan wijzigingen aan de politieregels voor het wegverkeer voorstellen. De bevoegde federale overheid legt die ter overleg voor aan de regeringen van de drie gewesten. In geval van een consensus over die wijzigingen, neemt de Koning ze aan of dient Hij ze in de Kamer van volksvertegenwoordigers.”

Artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI werd ingevoegd bij artikel 29, 2°, b), van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming. In de parlementaire voorbereiding wordt de versterkte betrokkenheid van de gewesten inzake de politieregels voor het wegverkeer toegelicht als volgt (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 139):

“3. Versterking van het inrekeningnemen van het advies van de gewesten wat de wijzigingen van het verkeersreglement betreft.

Artikel 6, § 4, 3° , van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet al in de betrokkenheid van de gewestregeringen bij het opstellen van de federale regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer. Dit voorstel van bijzondere wet heeft tot doel om nog meer rekening te houden met het advies van de gewesten wat de wijzigingen van de politieregels voor het wegverkeer betreft. Als een van de gewesten een ongunstig advies geeft over de federale voorstellen, moet overleg worden georganiseerd tussen de federale overheid en de gewesten via de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie (dit is het politieke overlegorgaan tussen het federale niveau en de gewesten over materies die verband houden met vervoer, opgericht door het Overlegcomité overeenkomstig artikel 31bis van de gewone wet tot hervorming der instellingen). Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale Ministerraad de uiteindelijke beslissing. Daarnaast kunnen de gewesten op eigen initiatief wijzigingen van het verkeersreglement voorstellen. Als over die voorstellen, na overleg tussen de gewesten en het federale niveau, een consensus bestaat, worden ze goedgekeurd en opgenomen in het verkeersreglement.”

18.2. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI, heeft de “algemene politie [van het verkeer]” zoals vermeld in het eerste lid betrekking op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Wat de openbare wegen betreft, gaat het in het bijzonder om “de politie over het wegverkeer” (*Parl. St* Kamer 1988, nr. 516/1,

21). Met de uitdrukking ‘politie over het wegverkeer’ verwees de bijzondere wetgever naar de materie die met name werd geregeld door de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, en door het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’ (GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.3.).

De “reglementering van het verkeer” zoals vermeld in artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden (GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3).

18.3. Zoals blijkt uit de tekst en de memorie van toelichting ervan geldt de versterkte betrokkenheid zoals opgenomen in artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI uitsluitend wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft.

Dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 regels bevat die betrekking hebben op het wegverkeer als dusdanig, zoals de verzoekende partij beweert, is dus niet afdoende om de toepasselijkheid van dit voorafgaande vormvereiste aan te tonen.

Evenmin overtuigt de verwijzing door de verzoekende partij naar advies 57.641/VR van 7 juli 2015 van de afdeling Wetgeving over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’, aangezien hierin geen onderscheid werd gemaakt tussen de voorafgaande

vormvereisten zoals deze respectievelijk voortvloeien uit artikel 6, § 4, 3°, eerste en tweede lid, BWHI.

18.4. Aangezien niet blijkt dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 politieregels voor het wegverkeer betreffen, is het voorschrift van artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI inzake de versterkte betrokkenheid van de gewesten niet van toepassing, zodat evenmin een schending van deze bepaling door de verwerende partij wordt aangetoond.

18.5. Het voorgaande neemt niet weg dat de gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI wel dienden te worden betrokken.

Het betrekken van de gewestregeringen bij voormelde ontwerpen vereist dat zij daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld om hun opvatting over die ontwerpen aan de bevoegde overheid kenbaar te maken. Het vereist in de regel dat die overheid antwoordt op de opmerkingen en bezwaren die door de gewestregeringen worden geformuleerd, zonder dat daardoor evenwel haar beslissingsbevoegdheid wordt aangetast (GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.8.2).

Uit het administratief dossier blijkt echter dat hieraan is tegemoetgekomen door de verwerende partij.

18.6. Wat ten slotte de aangevoerde schending van de federale loyaleiteit (artikel 143, § 1, Grondwet) en het evenredigheidsbeginsel betreft, dient te worden vastgesteld dat geen specifieke argumentatie wordt aangevoerd, zodat deze grieven geacht moeten worden ofwel samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

19. Het tweede middel is niet gegrond.

VII. Verzoek tot vernietiging van artikel 51 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016

20. In haar laatste memorie verzoekt de verwerende partij, in louter ondergeschikte orde, om artikel 51 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 te vernietigen. Zij zet dit verzoek uiteen als volgt (voetnoten weggelaten):

“41. In uiterst ondergeschikte orde, indien zou worden beslist tot vernietiging of gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, vraagt verwerende partij dat ook zou worden overgegaan tot vernietiging van het opheffingsbesluit van artikel 51 van het bestreden besluit.

In dat geval herleeft de vorige regelgeving inzake de tachograaf en wordt een juridisch vacuüm vermeden.

42. Het is van essentieel belang voor de sector van het wegtransport, de sociale en economische belangen van het land en, bij uitbreiding, de verkeersveiligheid, dat er een regelgeving bestaat inzake de tachografen.

De statistieken inzake het toezicht op de naleving van de regelgeving tonen dit aan.

Er zijn momenteel ongeveer 300 erkende werkplaatsen en dit aantal verhoogt jaarlijks met een 10-tal.

Deze werkplaatsen ondergaan ongeveer 85 plaatsbezoeken.

Bij elke wijziging van het personeelsbestand, benaming, adres, enz. moet een nieuw aangepast erkenningscertificaat worden opgemaakt.

Deze 300-tal erkende werkplaatsen worden permanent gecontroleerd door VIAS.

Een 430-tal inspecties op jaarbasis of 36-tal op maandbasis vinden plaats in erkende werkplaatsen naar aanleiding, van klachten of controles omtrent de tachograaf.

Daarnaast worden er jaarlijks ca 20.000 tachograafplichtige voertuigen gecontroleerd , waarbij herhaaldelijk inbreuken worden vastgesteld en beboet.”

21. De verzoekende partij valt deze zienswijze bij in haar laatste memorie in de mate dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 bepalingen opheft die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Zij stelt dat de Belgische Staat immers niet bevoegd is om het voornoemde koninklijk besluit van 14 juli 2005 en het koninklijk besluit van 9 april 2007 – die opgeheven worden door artikel 51 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 – op te heffen in de mate dat deze besluiten betrekking hebben op gewestbevoegdheden.

Om die redenen vraagt zij om in het arrest de bepalingen van Hoofdstuk 1 ‘Inleidende bepalingen’, Hoofdstuk 5 ‘Sancties en controles’ (en bijlage 4) en Hoofdstuk 6 ‘Slotbepalingen’ te vernietigen in zoverre ze bepalingen opheffen die betrekking hebben op de gewestbevoegdheden, minstens om in het overwegende gedeelte van het arrest uitdrukkelijk aan te geven dat de opheffingsbepalingen bevoegdheidsconform gelezen moeten worden.

Beoordeling

22. Artikel 51 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 luidt als volgt:

“Opgeheven worden :

- het koninklijk besluit van 14 juli 2005 houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, met uitzondering van artikel 14, § 3;

- het koninklijk besluit van 9 april 2007 houdende uitvoering van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en houdende gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen.

Verwijzingen naar de ingetrokken koninklijke besluiten gelden als verwijzingen naar dit besluit.”

Zoals hiervóór *sub* 13 reeds is overwogen, dienen opheffingsbepalingen bevoegdheidsconform te worden gelezen. De opheffing van de koninklijke besluiten van 14 juli 2005 en 9 april 2007 heeft dan ook alleen maar gevolg in de mate dat ze betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Hieruit volgt dat de bepalingen van de koninklijke besluiten van 14 juli 2005 en 9 april 2007 die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor thans de gewesten bevoegd zijn, onverkort van toepassing blijven totdat ze door de gewesten worden gewijzigd of opgeheven.

Er is dan ook geen reden om in te gaan op het verzoek van de verwerende partij tot vernietiging van artikel 51 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016.

VIII. Verzoek tot behoud van de gevolgen van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 met toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

23. In haar laatste memorie verzoekt de verwerende partij, in louter ondergeschikte orde, om toepassing te maken van artikel 14ter van de wetten op de Raad van State. Zij zet dit verzoek uiteen als volgt (voetnoot weggelaten):

“43. Om dezelfde redenen [zie *sub* 20 van dit arrest] verzoekt verwerende partij om de gevolgen van de eventuele gehele of gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit te handhaven met toepassing van artikel 14 ter R.v.St.-wet.

Dit moet beletten dat de rechtsgeldigheid van de op basis van het bestreden besluit afgeleverde goedkeuringen en erkenningen, alsmede van de in uitvoering ervan verrichtte inspecties, controles en vaststellingen niet in vraag kan worden gesteld, in het belang van de rechtszekerheid van de burger.

Gelet op het feit dat het bestreden besluit de omzetting betreft in het Belgisch recht van Europese wetgeving en niet wordt betwist dat deze hiermede in overeenstemming is, berokkent een dergelijke handhaving van de gevolgen geen enkel nadeel.

44. Daarbij dient toegevoegd dat momenteel zich de hele transmissie naar de digitale tachograaf ontplooit ingevolge de wijziging van het bestreden besluit middels besluit van 7 april 2019, in werking getreden op 4 mei 2019, in uitvoering van de gewijzigde Tachograaf- en Uitvoeringsverordening.

Op grond van deze Europese wetgeving bestaat de verplichting om in nieuw na 15 juni 2019 ingeschreven tachograafplichtige voertuigen de slimme tachograaf in te voeren.

Een juridisch vacuüm waarbij er geen werkplaatsen, bevoegd voor de invoering van de slimme tachograaf, meer zouden kunnen worden erkend, heeft tot gevolg dat er geen nieuwe tachograafplichtige voertuigen meer gebruikt zouden kunnen worden in België, wat uiteraard een grote negatieve economische impact heeft omdat de voertuigen dan ook niet verkocht zullen worden.

Een juridisch vacuüm is dus te vermijden.”

24. Volgens de verwerende partij is er geen reden om dat verzoek in te willigen. Zij licht dit toe als volgt (voetnoten weggelaten):

“69. [...]Het Vlaamse Gewest is van oordeel dat de handhaving van de gevolgen zich niet opdringt omdat de vernietiging van het bestreden besluit niet de gevolgen zal teweegbrengen die de Belgische Staat aanhaalt.

70. Vooreerst kan niet worden aanvaard dat, via het voormelde artikel 14ter, de gevolgen van de nietigverklaring volledig teniet worden gedaan en het arrest dat de nietigverklaring uitspreekt, volledig wordt uitgehouden. Dit geldt eens te meer wanneer, zoals *in casu* het geval blijkt te zijn, de vastgestelde schending betrekking heeft op middelen die de openbare orde raken. De nietigverklaring berust immers niet op het niet vervuld zijn van louter een vormgebrek, hetwelk alsnog zou kunnen worden hersteld, wat in afwachting eventueel een tijdelijke handhaving zou kunnen wettigen, maar op de schending van de bevoegdheidsverdelende regels welke niet retroactief kan worden goedge maakt.

71. Verder toont de Belgische Staat niet aan dat de vernietiging van het bestreden besluit, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben.

72. Indien het bestreden besluit vernietigd wordt waar het betrekking heeft op gewestbevoegdheden, geldt dit inzonderheid ook voor de bepalingen die de voorheen bestaande regelgeving opgeheven hebben.

Aldus heeft de vernietiging van de opheffingsbepaling tot gevolg dat de voorheen bestaande regelgeving herleeft en ook steeds wordt geacht te bestaan. Het is dus niet zo dat de gedeeltelijke vernietiging een rechtsvacuüm zou doen ontstaan.

Dit geldt inzonderheid ook voor de in uitvoering van het bestreden besluit verrichte inspecties, controles en vaststellingen. In de mate dat deze betrekking hebben op federale bevoegdheden, kan een rechtsbasis hiervoor gevonden worden in het bestreden besluit. In de mate dat deze betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden, kan – ingevolge de vernietiging van de opheffingsbepaling van artikel 51 van het bestreden besluit in de mate dat ze betrekking heeft op gewestelijke bevoegdheden- teruggevallen worden op de voorheen bestaande regelgeving.

73. Verder is de vrees van de Belgische Staat dat een vernietiging rechtsonzekerheid met zich zou meebrengen omtrent de op basis van het bestreden besluit afgeleverde goedkeuringen en erkenningen, onterecht. Anders dan verzoekende partij stelt, brengt de vernietiging van het bestreden besluit immers niet met zich mee dat de rechtsgeldigheid van goedkeuringen en erkenningen die afgeleverd werden op basis van het bestreden besluit, als individuele rechtshandelingen, in het gedrang komt. Deze zijn definitief en onaantastbaar geworden.

In dat verband kan gewezen worden op het [...] arrest nr. 241.015 van 13 maart 2018 [...] waarin uw Raad oordeelde dat de nietigverklaring van het besluit van de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van 6 januari 2015 tot ‘aanwijzing van de leden van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ niet tot gevolg heeft dat de rechtsgeldigheid van de op basis hiervan toegekende certificaten in gevaar wordt gebracht.

[...]

De Belgische Staat toont niet aan dat de afgeleverde goedkeuringen en erkenningen in rechte betwist worden, zodat de uitzonderlijke omstandigheid waarvan sprake in voormeld arrest ook in onderhavige zaak niet voor handen is.

74. De Belgische Staat maakt aldus niet aannemelijk dat er uitzonderlijke redenen voor handen zijn die een handhaving van de vernietigde bepalingen rechtvaardigt.”

Beoordeling

25.1. Met de verwerende partij kan vooreerst worden aangenomen dat een nietigverklaring van de artikelen 4 en 6 tot 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 minstens het risico oproept van een verstoring van procedures waarbij, naar aanleiding van inspecties en controles, inbreuken zijn vastgesteld. Het is meer bepaald het risico dat de geldigheid van deze vaststellingen – die immers gedaan zijn met toepassing van regelgeving die de uitvoering beoogt van Europese regelgeving (zie *sub* 3) – voor de rechter in vraag kan worden gesteld.

25.2. Daarnaast zet de verzoekende partij in haar betoog niet uiteen dat de handhaving van de gevolgen voor het verleden haar zelf enig nadeel berokkent. Zij betwist evenmin dat de door de verwerende partij uitgewerkte regeling verenigbaar is met de Europese regelgeving waarvan het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 de uitvoering beoogt.

25.3. Op het verzoek om de gevolgen van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 te handhaven voor het verleden, namelijk tot aan de datum van uitspraak van het arrest, kan worden ingegaan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 4 en 6 tot 28 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2016 inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden, evenals de bijlagen 1, 2 en 3 ervan.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De gevolgen van de vernietigde bepalingen worden gehandhaafd, maar enkel voor wat de met toepassing van deze bepalingen tot uiterlijk 16 januari 2020 gestelde handelingen betreft.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 16 januari tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,

Bruno Seutin, staatsraad,

Bert Thys, staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters, griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren