



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.478/1/V
van 9 september 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder van een langere en zwaardere sleep, tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een tweede proefproject en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 betreffende de erkenning van een bekwaamheidsattest voor het besturen van een langere en zwaardere sleep in het kader van een proefproject’

Op 24 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege* verlengd tot 9 september 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder van een langere en zwaardere sleep, tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een tweede proefproject en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 betreffende de erkenning van een bekwaamheidsattest voor het besturen van een langere en zwaardere sleep in het kader van een proefproject’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2019. De kamer was samengesteld uit Eric BREWAEYS, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2019.

*

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de voorwaarden te bepalen voor de beroepsbekwaamheid van een bestuurder van een langere en zwaardere sleep (hierna: LZV).

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal definities (artikel 1 van het ontwerp). In hoofdstuk 2 van het ontwerp wordt bepaald over welke documenten een bestuurder dient te beschikken om een LZV te besturen (artikelen 2 en 3). In de hoofdstukken 3 (artikelen 4 tot 13) en 4 van het ontwerp (artikelen 14 tot 21) wordt voorzien in een erkenningsregeling voor de opleidingscentra en de lesgevers. In hoofdstuk 5 van het ontwerp wordt de opleiding van de kandidaat-bestuurder geregeld (artikelen 22 tot 41). Nadat de kandidaat-bestuurder die opleiding heeft gevolgd, moet hij, om het bekwaamheidsattest te behalen, slagen in een examen dat wordt geregeld in hoofdstuk 6 van het ontwerp (artikelen 42 tot 54). Hoofdstuk 7 van het ontwerp (artikelen 55 tot 59) betreft de erkenning van Europese beroepskwalificaties. In de hoofdstukken 8 (artikelen 60 tot 62), 9 (artikelen 63 tot 70) en 10 (artikelen 71 en 72) van het ontwerp worden respectievelijk de controle, de sancties en de verwerking van persoonsgegevens geregeld. Hoofdstuk 11 van het ontwerp (artikelen 73 tot 78) bevat een aantal wijzigingsbepalingen. In hoofdstuk 12 van het ontwerp (artikelen 79 tot 81) wordt onder meer de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld.

RECHTSGROND

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 4/1, eerste lid, 5°, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ naar luid waarvan de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder van een LZV.

4.2.1. In de hoofdstukken 3 en 4 van het ontworpen besluit wordt voorzien in een erkenningsregeling voor de opleidingscentra en voor de lesgevers van de opleiding. De vraag rijst evenwel of de Vlaamse Regering op grond van voormelde machtiging om de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder van een LZV te regelen, in dergelijke erkenningsregelingen mag voorzien.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De volledige rechtsgrond voor dit BVR is terug te vinden in artikel 4/1, lid 1, 5° van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport dat luidt als volgt:

De Vlaamse Regering bepaalt:

- 1° de start- en einddatum van een proefproject;
- 2° de toegelaten voertuigcombinaties;
- 3° de technische voorwaarden van de voertuigen en slepen van voertuigen;
- 4° de lading die niet met een langere en zwaardere sleep vervoerd mag worden;
- 5° de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder.

Aldus heeft de decreetgever de Vlaamse Regering gemachtigd om een regeling inzake de beroepsbekwaamheid van de bestuurders van LZV's uit te werken. Deze bevoegdheid moet ruim worden geïnterpreteerd en omvat aldus ook de bevoegdheid om alle nodige bijkomende regelingen te treffen om de beroepsbekwaamheid van de chauffeur te regelen zoals onder meer een regeling inzake de opleidingsinstellingen en de lesgevers uit te werken.

In dit verband kan tevens worden verwezen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 20 BWHI volgens dewelke de Regering de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Uit deze bepaling volgt weliswaar dat de uitvoerende macht de draagwijdte van de wet noch mag verruimen, noch mag beperken, maar het komt haar wel toe om uit de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft. De Raad van State gaf in dat verband reeds aan dat de verplichting om de verordeningen te maken, inhoudt ‘dat de door de (wet-), decreet- (of ordonnantie)gever beoogde doelstellingen volledig moeten kunnen worden verwezenlijkt’.”

4.2.2. In de toelichting bij het voorstel van decreet dat tot artikel 4/1 van het decreet van 3 mei 2013 heeft geleid, werd die bepaling als volgt verantwoord:

“Tussen artikel 4 en 5 van hetzelfde decreet wordt een nieuw artikel 4/1 ingevoegd, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om bepaalde voorwaarden van het proefproject te regelen. Zo legt de Vlaamse Regering de toegelaten voertuigcombinaties en de technische voorwaarden voor de slepen vast. Ze bepaalt tevens welke types goederen uitgesloten zijn van vervoer door middel van een langere en zwaardere sleep. Daarbij kan naar analogie van het eerste proefproject bijvoorbeeld gedacht worden aan het uitsluiten van tankvervoer en vervoer van levende dieren.

De Vlaamse Regering wordt ook gemachtigd de vereiste beroepsbekwaamheid, inclusief de opleiding, van de chauffeurs van langere en zwaardere slepen te regelen.”¹

Uit de aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat met de in artikel 4/1, eerste lid, 5°, van het decreet van 3 mei 2013 vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om “de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder” te bepalen, ook de regeling van de opleiding van de bestuurders van een LZV wordt bedoeld.

4.2.3. Die opleiding wordt evenwel geregeld in hoofdstuk 5 (‘De opleiding’) van het ontworpen besluit, dat regels bevat inzake de deelnamevoorwaarden (afdeling 1), de modaliteiten van de opleiding (afdeling 2), de lokalen (afdeling 3), het voertuig aan boord waarvan het praktijkgedeelte wordt gegeven (afdeling 4) en het terrein waarop de manoeuvres die deel uitmaken van het praktijkgedeelte worden uitgevoerd (afdeling 5). De erkenningsregelingen voor de opleidingscentra en voor de lesgevers waarin het ontworpen besluit voorziet, bevinden zich in de hoofdstukken 3 en 4 ervan en lijken zich zodoende duidelijk te onderscheiden van de regeling van de opleiding van de bestuurders.

Ofschoon bij de regeling van de opleiding van de bestuurders van een LZV onmiskenbaar ook voorwaarden mogen worden opgelegd die betrekking hebben op de opleidingscentra en de lesgevers,² ligt het niet voor de hand dat de machtiging aan de Vlaamse Regering om “de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder” te bepalen, rechtsgrond biedt voor de erkenningsregelingen voor de opleidingscentra en voor de lesgevers waarin wordt voorzien in de hoofdstukken 3 en 4 van het ontworpen besluit. Dat is des te meer het geval nu vragen rijzen bij de bestaanbaarheid van die erkenningsregelingen met richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn) (opmerkingen 8.1 tot 8.5).

Bovendien worden in het kader van die erkenningsregelingen voorwaarden opgelegd die mogelijk een inmenging inhouden op de onschendbaarheid van de woning en op het recht op eerbiediging van het privé-leven.³ De Raad van State heeft in het verleden

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1189/1, 3.

² Hetgeen overigens het geval is voor een aantal bepalingen van hoofdstuk 5 van het ontworpen besluit (bijvoorbeeld de artikelen 28 en 29 van het ontwerp).

³ Zie de artikelen 6, vierde lid, en 15, 6°, van het ontworpen besluit, waaruit voortvloeit dat de opleidingscentra en de lesgevers ermee moeten instemmen dat inspecteurs de lokalen en terreinen die deel uitmaken van of die worden

weliswaar aanvaard dat dergelijke vereisten de vorm kunnen aannemen van een erkenningsvoorwaarde,⁴ maar in dat geval was er een uitdrukkelijke rechtsgrond voor de erkenningsregeling⁵ of stond voldoende vast dat de machtiging aan de Vlaamse Regering ook rechtsgrond bood om in een dergelijke erkenningsregeling te voorzien.⁶

Bijgevolg moet een voorbehoud worden gemaakt bij de hoofdstukken 3 en 4 van het ontworpen besluit, evenals bij de bepalingen van hoofdstuk 9 die er onmiddellijk mee verband houden.

Het lijkt dan ook raadzaam om voor die bepalingen in een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien.

4.3. Voor de bepalingen van hoofdstuk 11 van het ontworpen besluit, die strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een tweede proefproject’, moet de rechtsgrond worden gezocht in de artikelen 5 en 6 van het decreet van 3 mei 2013.

VORMVEREISTEN

A. Verwerking van persoonsgegevens

5.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt onder meer bepaald welke gegevens het opleidingscentrum moet bijhouden (artikel 71) en welke gegevens de gegevensbank van het bestuur bevat (artikel 72).

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

gebruikt door die centra, betreden, de voertuigen bezichtigen, het onderricht bijwonen, vaststellingen doen en documenten raadplegen of kopiëren.

⁴ Adv.RvS 63.824/1/V van 16 augustus 2018, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’, opmerking 3.6.2.

⁵ Artikel 6 van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’

⁶ Adv.RvS 63.824/1/V van 16 augustus 2018, opmerking 3.3.

5.2. Gevraagd of aan deze vormvereiste is voldaan, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er werd geen advies ingewonnen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit, enkel bij de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC), opgericht bij (...) artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. De Vlaamse toezichtcommissie is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, § 1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.”

5.3. Hiermee kan niet worden ingestemd, en dit om de volgende reden.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁷ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁸ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁹ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 5.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, valt daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.¹⁰ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

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

⁷ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁸ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁹ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

¹⁰ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

5.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 5.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,¹¹ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten¹² als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹³⁻¹⁴

B. Overige vormvereisten

6.1. Uit artikel 4, alinea 5, van richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996 ‘houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten’ vloeit voort dat wanneer de lidstaten toestaan dat voertuigen of voertuigcombinaties waarin nieuwe technologieën of concepten zijn verwerkt, die het voldoen aan een of meer voorschriften van deze richtlijn onmogelijk maken, tijdens een proefperiode bepaald plaatselijk vervoer verrichten, ze de Europese Commissie hiervan in kennis moeten stellen.

Gevraagd of, met toepassing van die bepaling, het ontwerp reeds ter kennis werd gebracht aan de Europese Commissie, heeft de gemachtigde ontkennend geantwoord. Hij voegde hier aan toe dat die kennisgeving “zal gebeuren wanneer het volledig regelgevend pakket afgewerkt is”.

6.2. Overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de beschikking van 16 november 2015 van het Benelux Comité van Ministers M(2015)15 ‘betreffende proeven met langere en zwaardere vrachtwagencombinaties waarbij een intra-Benelux grens wordt overschreden’ moet de Secretaris-Generaal van de Benelux Unie op de hoogte worden gebracht van de voormelde kennisgeving aan de Europese Commissie.

¹¹ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115 (opmerking 8).

¹² Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹³ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹⁴ Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.3.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Bestaanbaarheid met de Belgische economische en monetaire unie

7.1. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat om een LZV te besturen, een bestuurder in het bezit moet zijn van, hetzij een CCV-certificaat Chauffeur Lange Zware Voertuigen, uitgereikt door het Nederlands Centraal Bureau Rijbewijzen, hetzij een bekwaamheidsattest uitgereikt overeenkomstig het te nemen besluit.

Volgens het tweede lid van die bepaling geldt die vereiste onverminderd de toepassing van het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’, op grond waarvan beroepskwalificaties, andere dan het voormelde CCV-certificaat, die in een andere lidstaat werden verworven binnen de hierin geschetste en de in uitvoering hiervan aangenomen bepalingen eveneens in aanmerking worden genomen.

Hieruit volgt dat beroepskwalificaties verkregen in het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet in aanmerking worden genomen en dat bestuurders die enkel over die attesten beschikken op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geen LZV mogen besturen.

7.2. Gevraagd hoe dit kan worden verantwoord in het licht van de Belgische economische en monetaire unie die de gewesten bij hun bevoegdheidsuitoefening in acht moeten nemen,¹⁵ heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het niet in aanmerking nemen van LZV-beroepskwalificaties uit andere gewesten (zodat deze personen nog een LZV-beroepskwalificatie in het Vlaamse Gewest of het CCV-certificaat dienen te bekomen) kan als volgt worden gemotiveerd:

- Het Europees recht legt geen verplichting op om beroepskwalificaties uit andere gewesten in aanmerking te nemen.
- Het verschil in behandeling vindt zijn oorzaak in het toepassingsgebied van het Europees recht.
- Erkenning van beroepskwalificaties is enkel wenselijk op basis van wederkerigheid. Thans zijn er geen garanties dat de andere gewesten de Vlaamse beroepskwalificaties in aanmerking zullen nemen.
- De in het Waalse Gewest verworven beroepskwalificaties zijn hoe dan ook niet vergelijkbaar, veel minder streng en bieden veel minder garanties dan degene die gelden in het Vlaamse Gewest. De juridische basis voor de opleiding in het Waalse Gewest is het ministerieel besluit met betrekking tot de vergunning voor en de evaluatie van langere en zwaardere voertuigen (LZV's of ecocombi's) in het kader van proefprojecten van 2 oktober 2017. Dit MB geeft geen garanties aangaande de inhoud of kwaliteit van de opleiding. Het MB voorziet geen voorwaarden voor de inhoud of de vorm van de opleiding.

¹⁵ Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Daarom wordt niet expliciet in voorliggend ontwerp opgenomen dat de beroepskwalificatie van het Waalse gewest per definitie aanvaard zal worden. Hierover zullen wel gesprekken worden gevoerd met het Waals Gewest, met het oog op een erkenning in de toekomst, eens voldoende kwaliteitsgaranties zijn ingebouwd in de regelgeving.”

7.3.1. In advies 54.334/AV¹⁶ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met verwijzing naar advies 53.901/AV¹⁷ vastgesteld dat de notie van “het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal” niet enkel een basisbeginsel van het recht van de Europese Unie is, maar dat in de interne rechtsorde het gelijkaardige internrechtelijk geldende basisbeginsel bestaat dat inzake economische aangelegenheden tot uiting wordt gebracht in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en geldt in het kader van de uitoefening van alle bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Uit artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt bijgevolg dat het Vlaamse Gewest bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid “de beginselen van het vrije verkeer van personen” in de Belgische rechtsorde in acht dient te nemen. Op grond van deze bepaling gelden “de Europese beginselen inzake vrij verkeer [...] mutatis mutandis op het internrechtelijke vlak”. De gelding van die Europese beginselen in de interne rechtsorde betekent echter niet noodzakelijkerwijze dat de toepassing van deze beginselen, in het bijzonder op het vlak van de proportionaliteitstoets ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen, tot een zelfde uitkomst leidt als in de Europese rechtsorde.

7.3.2. Voor de werking van de Belgische economische en monetaire unie moet worden uitgegaan van het beginsel van de wederzijdse erkenning tussen de gewesten. In arrest nr. 41/2010, heeft het Grondwettelijk Hof hieromtrent het volgende geoordeeld:

“Volgens het beginsel van de wederzijdse erkenning, dat inherent is aan de economische en monetaire unie tussen de deelgebieden van de Staat, wordt een persoon die diensten aanbiedt op het grondgebied van één van die deelgebieden en zich daarbij gedraagt naar de toepasselijke regels, verondersteld die activiteit vrij te kunnen uitoefenen op het grondgebied van elk ander deelgebied van de Staat, tenzij dat deelgebied aantoon dat striktere regels moeten worden opgelegd teneinde een wettig doel te bereiken.”¹⁸

7.3.3. Bijgevolg moet worden uitgegaan van de erkenning door het Vlaamse Gewest van de bekwaamheidsattesten die de andere gewesten aan bestuurders van een LZV verlenen. Er kan niet mee worden volstaan aan te voeren dat de regelgeving van de andere gewesten “veel minder streng” zou zijn. Overigens valt ook niet uit te sluiten dat de opleiding die bestuurders van andere lidstaten van de Europese Unie hebben genoten “veel minder streng” zou zijn.

¹⁶ Adv.RvS 54.334/AV van 3 december 2013, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 maart 2014 ‘tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’, opmerking 11.1, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2340/1.

¹⁷ Adv.RvS 53.901/AV van 27 augustus 2013, over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/2.

¹⁸ GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.5.3.

Enkel wanneer, zoals het Grondwettelijk Hof oordeelt, wordt aangetoond dat de striktere regels waarin het Vlaamse Gewest zou voorzien, noodzakelijk zijn om een wettig doel te bereiken, zou kunnen worden aangenomen dat de gelijkwaardigheid van een bekwaamheidsattest dat wordt uitgereikt door een ander gewest, niet wordt aanvaard. Thans ligt geen dergelijke verantwoording voor. Er wordt inzonderheid niet aangetoond dat de opleiding die bestuurders genieten die over het door het Waalse Gewest verleende bekwaamheidsattest beschikken, van die aard is dat ze door de Vlaamse overheid nagestreefde wettige doelstellingen in gedrang brengen.

7.3.4. Bijgevolg moet aan het ontwerp een regeling worden toegevoegd waarbij ook gelijkwaardige bekwaamheidsattesten die door een ander gewest worden verleend in aanmerking worden genomen.

B. Bestaanbaarheid met het recht van de Europese Unie

8.1. De activiteiten van de opleidingscentra en van de lesgevers kunnen worden beschouwd als een dienst als bedoeld in de dienstenrichtlijn. Onverminderd de vraag of hiervoor een rechtsgrond bestaat (opmerkingen 4.2.1 tot 4.2.3), rijst de vraag of de erkenningsregelingen waarin het ontwerp voorziet voor die opleidingscentra en de lesgevers bestaanbaar is met die richtlijn.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het huidig ontwerp is in overeenstemming met de richtlijn. Zowel tijdens de opleiding als erna begeeft een LZV zich in het verkeer.

Er wordt gewerkt met een erkenning van het opleidingscentrum met het oog op het garanderen van een zekere kwaliteit van het rijonderricht en in die zin om de verkeersveiligheid te garanderen.

Om deze redenen is het erkennen van het opleidingscentrum gerechtvaardigd in het kader van openbare orde en veiligheid conform artikel 16 lid 3 van de richtlijn.”

Hij voegde daar in tweede instantie het volgende aan toe:

“Na verdere analyse van de problematiek die u aankaarte in de vragen 2 en 3, zouden we graag nog enige aanvulling/verduidelijking geven bij het antwoord op vraag 2 en 3.

Door regels inzake beroepskwalificaties vast te stellen volgens welke enerzijds de opleidingscentra en anderzijds de lesgevers toegang krijgen tot het beroep van respectievelijk opleidingsverstrekker en lesgever LZV heeft Vlaanderen een gereguleerd beroep in het leven geroepen zoals bedoeld in artikel 1 van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

Voormelde richtlijn definieert een gereguleerd beroep als volgt: ‘een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties; met name het voeren van een beroepstitel die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen beperkt is tot personen die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, geldt als een wijze van uitoefening’.

Met andere woorden wordt de toegang tot de betrokken dienstenactiviteiten, vanwege hun specifieke aard, voorbehouden aan bepaalde (erkende) dienstverstrekkers die over de nodige beroepskwalificaties ter zake beschikken.

Artikel 17, 6) van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat artikel 16 van diezelfde richtlijn (vrij verrichten van diensten) niet van toepassing is op ‘aangelegenheden die vallen onder titel II van Richtlijn 2005/36/EG, alsmede eisen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, die een activiteit voorbehouden aan een bepaald beroep’. Als dusdanig kan bij nader inzicht geconcludeerd worden dat de betrokken diensten niet beschouwd moeten worden als een dienst in de zin van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn maar wel als diensten in de zin van Richtlijn 2005/36/EG, waardoor de Dienstenrichtlijn hierop niet van toepassing is.”

8.2. Uit de door de gemachtigde aangehaalde definitie blijkt dat, opdat er gewag zou kunnen worden gemaakt van een gereguleerd beroep in de zin van richtlijn 2005/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’, het moet gaan om een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties.¹⁹ Naar luid van artikel 3, lid 1, b), van die richtlijn wordt verstaan onder “beroepskwalificaties”:

“kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest zoals bedoeld in artikel 11, lid 2, onder a), i), en/of beroepservaring;”

Het begrip “opleidingstitel” wordt op zijn beurt als volgt gedefinieerd:

“een diploma, certificaat of andere titel die door een volgens de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat aangewezen autoriteit, is afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding.”²⁰

8.3. Er moet worden vastgesteld dat de in artikel 6 van het ontwerp bepaalde erkenningsvoorwaarden voor de opleidingscentra bezwaarlijk als beroepskwalificaties kunnen worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor een groot deel van de erkenningsvoorwaarden voor kandidaat-lesgevers. Zo wordt bijvoorbeeld het rijbewijs C+E met code 95 niet noodzakelijkerwijs afgegeven ter afsluiting van een *beroepsopleiding*.

De stellers van het ontwerp lijken de erkenningsregeling voor de opleidingscentra en de lesgevers ook niet te hebben opgevat als een regeling van een erkend beroep. Zo kan er niet worden naast gekeken dat ten aanzien van deze twee categorieën niet in een erkenning van Europese beroepskwalificaties wordt voorzien, terwijl dat wel het geval is voor het beroepsbekwaamheidsattest voor de bestuurders van LZV.²¹ In de nota aan de Vlaamse Regering wordt ook geen gewag gemaakt van een gereguleerd beroep in hoofde van de opleidingscentra en de lesgevers.

¹⁹ Artikel 3, lid 1, a), van richtlijn 2005/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005.

²⁰ Artikel 3, lid 1, c), van richtlijn 2005/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005.

²¹ Zie hoofdstuk 7 van het ontwerp.

Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat op basis van artikel 17, 6), van de dienstenrichtlijn de in artikel 16 van die richtlijn bepaalde vereisten inzake het vrij verkeer van diensten niet van toepassing zijn op de ontworpen regeling en moet worden nagegaan of de erkenningsregelingen waarin het ontwerp voorziet bestaanbaar zijn met die vereisten.

8.4. Uit artikel 16, lid 2, c), van de dienstenrichtlijn vloeit voort dat geen beperking aan het vrij verrichten van diensten mag worden gesteld door een dienstenverrichter te verplichten een vergunning te verkrijgen bij een bevoegde instantie. De ontworpen erkenningsregeling kan als een dergelijke vergunningsregeling worden beschouwd.

Naar luid van het derde lid van die bepaling van de dienstenrichtlijn mogen de lidstaten evenwel “in overeenstemming met lid 1”, eisen stellen aan het verrichten van een dienstenactiviteit “als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu”. Die eisen moeten evenwel niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig zijn.

Volgens de gemachtigde wordt met de ontworpen erkenningsregelingen beoogd de kwaliteit van het rijonderricht, en zodoende de verkeersveiligheid te waarborgen.

Er kan worden aangenomen dat de verkeersveiligheid deel uitmaakt van de openbare veiligheid en dat op grond hiervan de ontworpen erkenningsregelingen gerechtvaardigd zouden kunnen worden. Hiertoe moet evenwel worden aangetoond dat elk van de erkenningsvoorwaarden die aan de opleidingscentra en lesgevers worden opgelegd niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig zijn.

Het is twijfelachtig of thans elk van die voorwaarden aan die vereisten voldoet. Zo dient een kandidaat-lesgever houder te zijn van “een van de documenten, vermeld in artikel 2, [eerste lid], 1° of 2°,” van het te nemen besluit. Vermits niet wordt verwezen naar het tweede lid van die bepaling, dat op zijn beurt verwijst naar de in hoofdstuk 7 van het te nemen besluit geregelde erkenning van Europese beroepskwalificaties, zou dit betekenen dat een kandidaat-lesgever die bewijst dat hij in een andere lidstaat over de vereiste beroepskwalificatie om een LZV te besturen beschikt, niet in aanmerking komt voor erkenning. Zodoende zou evenwel minstens een onrechtstreeks onderscheid worden gemaakt naar nationaliteit, hetgeen door artikel 16, lid 1, derde alinea, a), van de dienstenrichtlijn verboden is. Hetzelfde geldt voor de vereiste dat de kandidaat-lesgever houder moet zijn van een geldige lestoelating V.

8.5. Er moet besloten worden dat de ontworpen regeling grondig moet worden heroverwogen in het licht van de dienstenrichtlijn.

8.6. Vermits de in het ontwerp voorziene regeling voor de erkende opleidingscentra eisen bevat in de zin van artikel 15, lid 2, punt d) van de dienstenrichtlijn, moeten de stellers van het ontwerp overeenkomstig het zevende lid van die bepaling de Europese Commissie alleszins in kennis stellen van die regeling, alsmede van de redenen voor die eisen.

Overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn moet de Europese Commissie eveneens worden geïnformeerd over de in het ontwerp vervatte regeling van erkende lesgevers, evenals over de redenen daarvoor.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. In het eerste lid van de aanhef moet eveneens worden verwezen naar de artikelen 5 en 6 van het decreet van 3 mei 2013.

Artikel 3

10. In artikel 3 moet telkens worden verwezen naar artikel 2, *tweede lid*, 2°.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 4, 6, derde lid, 2°, 8, 13, 14, 15, 1°²² en 6°, 16, tweede lid, 1°;²³ 22, 23, eerste lid, 24, 28, eerste lid, 31, 42 tot 46, 48 tot 51, 53, 54, en 69, van het ontwerp, voor het ontworpen artikel 7, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 (artikel 76 van het ontwerp), evenals voor het opschrift van de bijlage.

Artikel 9

11. Naar luid van artikel 9, tweede lid, van het ontwerp wordt de erkenning van het opleidingscentrum in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

De vraag rijst hoe deze bepaling moet worden geoperationaliseerd wanneer, overeenkomstig artikel 7, vijfde lid, van het te nemen besluit het ontbreken van een beslissing geldt als een beslissing van aanvaarding.

Artikel 12

12. Naar luid van artikel 12 van het ontwerp, leeft het opleidingscentrum de richtlijnen na die de minister of zijn gemachtigde oplegt.

Dergelijke richtlijnen mogen alleszins geen verordenende draagwijdte hebben. Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden kan immers enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar kan enkel worden aanvaard, wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. In beide gevallen veronderstelt dit dat de draagwijdte van die delegatie uitdrukkelijk en specifiek wordt bepaald, wat te dezen niet het geval is.

Hetzelfde geldt voor artikel 20.

²² Alwaar moet worden verwezen naar artikel 2, eerste lid, 1° of 2°.

²³ Alwaar moet worden verwezen naar artikel 2, eerste lid, 1° of 2°.

Artikel 16

13. In artikel 16, eerste lid, van het ontwerp wordt het bestuur gemachtigd om het model te bepalen van de aanvraag tot erkenning als lesgever.

Die delegatie is enkel aanvaardbaar indien het bestuur bij het vaststellen van het model geen bijkomende eisen kan opleggen dan diegene die voortvloeien uit het decreet van 3 mei 2013 of uit het te nemen besluit.

Hetzelfde geldt voor de machtigingen vervat in de artikelen 28, tweede lid, 29, eerste en derde lid, 46, tweede lid, 52, tweede lid, 53 en 68 van het ontwerp.

Artikel 31

14. In artikel 31 van het ontwerp wordt bepaald dat de taal waarin de opleiding wordt gegeven, in overeenstemming moet zijn met de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’.

Nog los van de bevoegdheidsvraag is een dergelijke bepaling overbodig. Het gegeven dat de opleiding van de kandidaat-bestuurders overeenkomstig de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 moet gebeuren, vloeit uit die wetten zelf voort. Die verplichting moet hier niet in herinnering worden gebracht.

Hetzelfde geldt voor artikel 48 van het ontwerp.

Artikel 63

15. Uit artikel 63, vierde en vijfde lid, van het ontwerp vloeit voort dat voor de minister of zijn gemachtigde beslist om een erkenning te schorsen of in te trekken, hij de betrokkene de mogelijkheid moet geven om gehoord te worden. Er wordt evenwel niet in een dergelijke regeling voorzien in geval van een waarschuwing door het bestuur.

In dat geval is de hoorplicht evenwel ook van toepassing zonder uitdrukkelijke tekst waarbij die plicht wordt opgelegd, als beginsel van behoorlijk bestuur.²⁴ Dat houdt in dat de betrokkene voorafgaandelijk kennis krijgt van de aard van de maatregel die wordt overwogen en van de motieven, hetgeen impliceert dat de concrete feiten en grieven vooraf worden meegedeeld. Deze verplichting bestaat niet wanneer een dringend optreden is vereist, of wanneer de voorgenomen maatregel wordt overwogen op grond van feiten die voor directe, eenvoudige constatacie vatbaar zijn.²⁵

Door evenwel enkel in de hoorplicht te voorzien wanneer de minister of zijn gemachtigde de erkenning zou willen schorsen of intrekken, zou de indruk kunnen worden

²⁴ Zie GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.9.1; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.35.

²⁵ Zie o.m. RvS 30 januari 2015, nr. 230.037, *Abid.*

gewekt dat die hoorplicht niet geldt wanneer het bestuur een waarschuwing wenst op te leggen, hetgeen allicht niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp. Omwille van de rechtszekerheid verdient het dan ook aanbeveling om ook voor het geval waarin het bestuur een waarschuwing wenst op te leggen, te bepalen dat de betrokkene de mogelijkheid moet hebben om gehoord te worden door het bestuur.

Hetzelfde geldt voor artikel 66 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Eric BREWAEYS