

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.015 van 13 maart 2018
in de zaak A. 215.677/IX-9045**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jeroen Delvoie en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Yannick Peeters
kantoor houdend te 8210 Zedelgem
Spoorwegstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 april 2015, strekt tot 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’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 232.877 van 10 november 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 oktober 2017.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die *loco* advocaat Jeroen Delvoie verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

3.1. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 ‘betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van

gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren' bepaalt dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren (of ermee samenhangende laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden verrichten) over één of meerdere veiligheidsadviseurs moeten beschikken. Het besluit regelt de aanwijzing en de taken van de veiligheidsadviseur. Het bepaalt dat deze in het bezit moet zijn van een scholingscertificaat, dat wordt behaald door scholing te volgen en te slagen voor het overeenstemmende examen. Het besluit regelt de erkenning en de verplichtingen van de instellingen die de scholing verstrekken, de organisatie van de examens, de afgifte van de scholingscertificaten en de verlenging ervan.

3.2. Artikel 20 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 regelt de aanstelling, samenstelling en bevoegdheid van een examencommissie voor de gevaarlijke goederen van klasse 1, een voor klasse 7 en een voor de andere klassen.

Dit artikel luidt, op datum van het nemen van het bestreden besluit, als volgt:

“§ 1. De bevoegde overheid stelt een examencommissie aan voor klasse 1, een voor klasse 7 en een voor de andere klassen.

§ 2. De examencommissie voor de andere klassen dan klassen 1 en 7 bestaat uit:

1° een voorzitter, aangeduid door de bevoegde overheid;

2° twee ondervoorzitters, waarvan één aangeduid wordt door de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Vervoer te Land en de andere door de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer;

3° vier ambtenaren, aangeduid door de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Vervoer te Land;

4° een ambtenaar, aangeduid door de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer;

5° een secretaris, aangeduid door de Directeur-generaal van het Directoraat-generaal Vervoer te Land.

Er is evenwel een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van die examencommissie en een bestuursfunctie in de instelling bedoeld in artikel 21.

[...]

§ 8. De examencommissie voor klasse 1 houdt zich bezig met de examens die betrekking hebben op de gevaarlijke goederen van klasse 1. De examencommissie van klasse 7 houdt zich bezig met de examens die betrekking hebben op de gevaarlijke goederen van klasse 7. De examencommissie voor de andere klassen houdt zich bezig met de examens die betrekking hebben op de

gevaarlijke goederen van klasse 2, de gevaarlijke goederen van alle klassen behoudens de klassen 1, 2 en 7, en de gevaarlijke goederen die geïdentificeerd worden door de UN-nummers 1202, 1203, 1223 en 3475 en de luchtvaartbrandstof geklasseerd onder UN-nummers 1268 of 1863.

§ 9. De examencommissies stellen de vragen op voor de examens en leggen er een verzameling van aan. Deze vragen worden binnen de zes maand na hun ingebruikname toegezonden aan de Europese Commissie.

§ 10. De examencommissies stellen de procedures en regels vast met betrekking tot:

- de examenzittingen;
- de inschrijving van de kandidaten voor de examens;
- de keuze van de vragen en de verbetering van de antwoorden;
- het mededelen van de resultaten van de examens.

§ 11. De examencommissies duiden de verbeteraars aan.”

3.3. In artikel 2, 11°, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt het begrip ‘bevoegde overheid’ omschreven als volgt:

“ - wanneer het gaat om de gevaarlijke goederen van klasse 1, de Minister tot wiens bevoegdheid de Economie behoort;

- wanneer het gaat om gevaarlijke goederen van klasse 7, de Minister van Binnenlandse Zaken voor wat betreft artikel 37 en het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle opgericht door de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle in de andere gevallen;

- wanneer het gaat om de gevaarlijke goederen van de andere klassen, de Minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort.”

3.4. Op 16 oktober 2013 neemt de staatssecretaris bevoegd voor Mobiliteit een besluit ‘houdende benoeming van de voorzitter en de leden van de Examencommissie Veiligheidsadviseur voor het vervoer van gevaarlijke goederen andere dan van klasse 1 en 7, over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ ter uitvoering van artikel 20 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Dit besluit luidt als volgt:

“Artikel 1. Worden benoemd tot leden van de Examencommissie Veiligheidsadviseur:

1° in de hoedanigheid van voorzitter:

[M.I.], adviseur-generaal;

2° in de hoedanigheid van ondervoorzitter:

[H.C.], adviseur;

[M.M.], adviseur a.i.;

3° in de hoedanigheid van lid:

[G.D.], attaché;

[R.N.], attaché;

[C.B.], attaché;

[M.M.], attaché;

[J.], technisch assistent;

4° in de hoedanigheid van secretaris:

[S.M.], technisch deskundige.

Art. 2. Dit besluit treedt in werking op 1 november 2013.”

3.5. Bij een 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’ worden de leden van de *sub* 3.4 bedoelde examencommissie waaronder de ondervoorzitter, opnieuw aangewezen. Dit besluit luidt:

“Artikel 1. Worden aangewezen als leden van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor de andere klassen dan klasse 1 en 7:

1° in de hoedanigheid van ondervoorzitter:

a) [H.C.];

b) [M.M.];

2° in de hoedanigheid van lid:

a) [G.D.];

b) [R.N.];

c) [C.B.];

d) [M.M.];

e) [L.G.];

3° in de hoedanigheid van secretaris: [S.M.].

Art. 2. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2015.”

Dat is het bestreden besluit.

3.6. De voorzitter van dezelfde examencommissie is opnieuw aangewezen bij een besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 6 januari 2015.

Dat besluit maakt eveneens het voorwerp uit van een annulatieberoep dat door de verzoekende partij is ingesteld en waarover de Raad van State heden ook uitspraak heeft gedaan bij arrest nr. 241.012.

3.7. Met een brief van 19 maart 2015 gericht aan de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn vraagt de federale minister van Mobiliteit om het *sub* 3.5 bedoelde besluit van 6 januari 2015 tegen uiterlijk begin april 2015 in te trekken.

3.8. Met een brief van 23 april 2015 weigert de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn op dit verzoek in te gaan.

3.9. Met een brief van 2 juni 2015 stemt de federale minister van Mobiliteit in met het voorstel van de Vlaamse minister van Mobiliteit om “[o]nder voorbehoud van de uitkomst in de discussie omtrent de samenstelling van deze examencommissie” de getuigschriften voorlopig te laten ondertekenen door een lid van de examencommissie “namens de examencommissie”.

3.10. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ wijzigt het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Artikel 20, §§ 1 tot 4, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt vervangen door wat volgt:

“§ 1. De minister stelt een examencommissie aan voor klasse 1, voor klasse 7 en voor de andere klassen.

§ 2. De examencommissie voor de andere klassen dan klasse 1 en 7 bestaat uit:

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° twee ondervoorzitters, aangewezen door het hoofd van het Departement;

3° vier personeelsleden van het Departement, aangewezen door het hoofd van het Departement;

4° een secretaris, aangewezen door het hoofd van het Departement.

Er is evenwel een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van die

examencommissie en een bestuursfunctie in de instelling, vermeld in artikel 21.

§ 3. De examencommissie voor klasse 7 bestaat uit:

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° een ondervoorzitter, aangewezen door de voorzitter;

3° drie deskundigen, aangewezen door de voorzitter, van wie een het secretariaat waarneemt.

§ 4. De examencommissie voor klasse 1 bestaat uit:

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° een ondervoorzitter, aangewezen door de voorzitter;

3° drie deskundigen, aangewezen door de voorzitter, van wie een het secretariaat waarneemt.”

Voorts worden de begrippen ‘minister’ en ‘departement’ respectievelijk omschreven als “de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer” en “het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4.1. De verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op omdat het gericht zou zijn tegen een louter bevestigende beslissing.

De personen die door het bestreden besluit aangewezen worden als lid van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor de andere klassen dan klassen 1 en 7 zijn immers dezelfde leden als diegenen die eerder door de federale overheid werden aangewezen.

Volgens de verwerende partij wordt de samenstelling van de voormelde examencommissie met het bestreden besluit louter bevestigd met het oog op het verzekeren van de continuïteit van de examens na de

‡BDDSOBFBD-BDDAIJV‡

bevoegdheidsoverdrachten die werden doorgevoerd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming) op het vlak van de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI)) en het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI). Deze bevestiging vindt volgens de verwerende partij haar oorzaak in het feit dat voormelde bevoegdheidsoverdrachten in werking zijn getreden op 1 juli 2014, zij het dat de operationele aspecten op voormelde domeinen pas effectief gerealiseerd werden op 1 januari 2015, datum waarop personeelsleden van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer werden overgedragen aan de Vlaamse Regering en vanaf wanneer het Vlaamse Gewest ook volledig zelf instaat voor het financieel beheer van de overgedragen bevoegdheden.

Zij wijst er daarbij op dat er geen nieuw onderzoek werd gevoerd naar of inhoudelijke heroverweging werd gemaakt met betrekking tot de aangewezen leden. Het betreft aldus een louter bevestigende beslissing van het besluit van de federale overheid, dat definitief was geworden.

4.2. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij haar zienswijze.

Beoordeling

5. Zoals in de memorie van antwoord van de verwerende partij wordt toegelicht, heeft de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken het bestreden besluit genomen als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten die bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming op het vlak van de vestigingsvoorwaarden en het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer werden doorgevoerd. De verwerende partij gaat daarbij ervan uit dat niet langer de federale overheid doch wel de gewesten bevoegd zijn om de leden aan te wijzen van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs

voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor de andere klassen dan klassen 1 en 7.

Het bestreden besluit blijkt aldus te zijn genomen in het licht van nieuwe gegevens – de zesde staatshervorming – en het kan dienvolgens niet als louter bevestigend worden aangemerkt.

Zelfs wanneer het bestreden besluit inhoudelijk niet zou verschillen van de initiële door de federale overheid genomen beslissing, vormt dit besluit niettemin een wilsuiking van een andere overheid dan de overheid die de initiële beslissing heeft genomen. Tegen dit nieuwe besluit kan ontvankelijk een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

6. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van het eerste en het tweede middel

7.1. In het *eerste middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI, in zoverre bij het bestreden besluit het gevaarlijk vervoer wordt geregeld in de sectoren die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

De verzoekende partij wijst erop dat aan de federale overheid de bevoegdheid werd voorbehouden voor enerzijds een bepaalde vervoersmodaliteit, zijnde het gevaarlijk vervoer per spoor en anderzijds, het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen, meer bepaald het vervoer van radioactieve of nucleaire stoffen, van explosieven of van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Zij merkt op dat de voormelde bevoegdheidsvoorbehouden telkens nauw

aansluiten bij en dus een geheel vormen met andere bevoegdheidsdomeinen waarin de federale overheid steeds over een residuaire *casu quo* voorbehouden bevoegdheid beschikt.

Door met het bestreden besluit eenzijdig de samenstelling te bepalen van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor de andere klassen dan klassen 1 en 7, heeft het Vlaamse Gewest volgens de verzoekende partij een regeling getroffen op het stuk van bepaalde aspecten van het gevaarlijk vervoer waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven. De verzoekende partij erkent dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op radioactieve of nucleaire stoffen. Daarentegen oefent de examencommissie volgens haar ook bevoegdheden uit met betrekking tot het gevaarlijk vervoer per spoor en met betrekking tot het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, terwijl dit federale aangelegenheden zijn gebleven.

Aangezien de federale overheid bevoegd is gebleven voor bepaalde aspecten van het gevaarlijk vervoer, moet zij volgens de verzoekende partij geacht worden tevens bevoegd te zijn om in deze aangelegenheden de noodzakelijke vergunningen en erkenningen te verlenen, alsook om de concrete voorwaarden en modaliteiten te bepalen die daarbij aansluiten. De regelgeving inzake de examinering en certificering van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen is er volgens haar niet zozeer op gericht de toegang tot dit beroep te regelen, maar beoogt de veiligheid van het gevaarlijk vervoer te verzekeren. De bevoegdheid ter zake is dus accessoir aan de materiële hoofdbevoegdheid.

De eenzijdige aanwijzing door het Vlaamse Gewest van de leden van de examencommissie zoals bedoeld in artikel 20 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 doet volgens de verzoekende partij op buitensporige wijze afbreuk aan de mogelijkheid van de federale overheid om erop toe te zien dat de activiteiten die

verband houden met het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, plaatsvinden onder de wettelijke voorwaarden en onder optimale veiligheidsvoorwaarden.

7.2. In een *tweede, ondergeschikt middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI, in zoverre bij het bestreden besluit de vestigingsvoorwaarden worden geregeld in de sectoren van het gevaarlijk vervoer die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

Ook indien de Raad zou aannemen dat de materie die bij het bestreden besluit wordt geregeld niet exclusief haar grondslag vindt in de bevoegdheden op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen, maar dat door het Vlaamse Gewest aansluiting is gezocht bij de bevoegdheid op het stuk van de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep, moet volgens de verzoekende partij worden vastgesteld dat er een bevoegdheidsoverschrijding voorligt.

Volgens de verzoekende partij is de federale overheid als enige bevoegd gebleven om de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

De verwijzing naar artikel 23 van het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ – en dus naar het (nieuwe) artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI – moet volgens de verzoekende partij zo begrepen worden dat de bevoegdheidsoverdracht inzake vestigingsvoorwaarden geen betrekking heeft op die aspecten van het gevaarlijk vervoer die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren. Uit het geheel van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, alsook uit de parlementaire voorbereiding ervan, blijkt immers dat de bijzondere wetgever als doel had dat de materies waarop dit

vervoer betrekking heeft een uitsluitend federale aangelegenheid zouden blijven. Op die manier kan volgens haar immers bewerkstelligd worden dat bepaalde aangelegenheden, die in de bevoegdheidsverdeling als het ware “transversaal” tot de federale bevoegdheden zijn blijven behoren (het spoor, nucleaire stoffen, explosieven en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking), ook in de aangelegenheid van het gevaarlijk vervoer ten volle tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren, met inbegrip van de aspecten die betrekking hebben op de vestigingsvoorwaarden.

Hier anders over oordelen, zou er volgens haar toe leiden dat het voor de federale overheid onmogelijk, minstens overdreven moeilijk, wordt gemaakt om haar eigen bevoegdheden op het stuk van het gevaarlijk vervoer uit te oefenen.

8.1. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middel, dat de verwerende partij niet aannemelijk maakt dat met het bestreden besluit ook daadwerkelijk een aspect van de vestigingsvoorwaarden zou zijn bepaald.

De regeling inzake de opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren kan volgens de verzoekende partij niet als een regeling op het stuk van de vestigingsvoorwaarden worden beschouwd.

Daarbij wijst zij er vooreerst op dat in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, in de artikelsgewijze toelichting, het volgende gesteld wordt inzake de bevoegdheidsoverdracht betreffende de vestigingsvoorwaarden (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 91):

“Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de toegang tot het beroep over te dragen van het federale niveau naar de gewesten. Behoudens deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, beïnvloedt het voorstel noch de bestaande regels ter verdeling van de materiële en territoriale bevoegdheden

tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, noch de draagwijdte ervan.”

De staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen heeft tijdens de commissiebesprekingen in de Kamer voormelde zin bovendien als volgt toegelicht (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 53):

“Zoals vandaag het bevoegdheidsvoorbehoud inzake de toegang tot het beroep ten voordele van de Federale Staat op geen enkele wijze afbreuk doet aan een erkenning- en vergunningsstelsel van de gemeenschappen of de gewesten binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zal de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van hun bevoegdheden.”

De verzoekende partij wijst erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State nog in advies nr. 57.300/1 van 21 april 2015, en wel specifiek op het vlak van mobiliteit, heeft herinnerd aan het onderscheid tussen beide soorten regelingen en van oordeel was dat gelet op de specifieke finaliteit van de regel, het vereiste van erkenning van de transportleider geen regeling inzake “de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer” uitmaakt, maar een accessoire bevoegdheid die kan worden vastgeknoopt aan de federale bevoegdheid inzake het vervoer van explosieven.

Een gelijkaardige redenering dringt zich volgens de verzoekende partij op inzake het vereiste van de opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren.

Dat met het bestreden besluit geen regeling werd getroffen op het stuk van de vestigingsvoorwaarden, volgt volgens de verzoekende partij alleen al uit de definitie die de afdeling Wetgeving van de Raad van State recent nog in advies nr. 57.187/1 van 1 april 2015 aan dat begrip heeft gegeven, meer bepaald, “alle regels die betrekking hebben op de toegang tot een ‘beroep’, zijnde iedere economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een

‡BDDSOBFBD-BDDAIJV‡

vergoeding verricht wordt”. Volgens het Grondwettelijk Hof valt onder het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’ de bevoegdheid om “regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen en beroepstitels te beschermen” (GwH 15 maart 2012, nr. 45/2012, B.10.2).

De regels inzake de toegang tot het beroep, waarvan kan worden aangenomen dat het de gewesten zijn die er voortaan voor bevoegd zijn, richten zich volgens de verzoekende partij exclusief tot ondernemingen (en beroepsbeoefenaars andere dan in loondienst) die een economische activiteit wensen uit te oefenen. Deze regels hebben in hoofdzaak betrekking op een aantal kwalitatieve vereisten (bijvoorbeeld betrouwbaarheid, financiële draagkracht, vakbekwaamheid, ...) waaraan deze ondernemingen moeten voldoen vooraleer zij dit beroep kunnen uitoefenen.

De regels inzake opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren hebben volgens de verzoekende partij een andere finaliteit en strekken er ook niet toe vestigingsvoorwaarden voor dit beroep te bepalen. Zij wijst erop dat de regels inzake opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren hun oorsprong vinden in het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, het Reglement betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, als bijlage opgenomen bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer, het Europees verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren en richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land. Die internationale (verdrags)bepalingen strekken er volgens haar toe uniforme regels vast te stellen inzake de veiligheid van het internationale vervoer van gevaarlijke goederen en moeten dan ook duidelijk worden onderscheiden van de algemeen toepasselijke regels op het (internationaal)

vervoer van goederen, die wel als voorwaarden inzake de toegang tot het beroep en dus vestigingsvoorwaarden te kwalificeren zijn. De voorwaarden die, op het stuk van de opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren worden gesteld op grond van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 hebben in geen enkel opzicht betrekking op de economische context waarin de ondernemingen die gevaarlijke goederen vervoeren, *casu quo* de veiligheidsadviseur zelf, hun respectievelijke activiteiten moeten verrichten, noch op de voorwaarden inzake betrouwbaarheid of draagkracht om het beroep op een (economisch) ernstige manier te kunnen uitoefenen.

De functie van veiligheidsadviseur is volgens haar eerder van controlerende en adviserende aard en erop gericht het toezicht mogelijk te maken op de naleving van de toepasselijke veiligheidsvoorschriften inzake het gevaarlijk vervoer. De verantwoordelijkheden en taken van een veiligheidsadviseur, zoals opgenomen in bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 5 juli 2006, zijn volgens de verzoekende partij ook van een fundamenteel andere aard dan bijvoorbeeld die van een vervoerder van goederen (of reizigers) over de weg zoals bepaald in het kader van de toegang tot die – gereguleerde – beroepen. De regeling inzake de opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren heeft niet tot doel de economische activiteit van veiligheidsadviseur te regelen, maar probeert enkel te bewerkstelligen dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren, over voldoende kennis beschikken inzake de aan het vervoer van gevaarlijke goederen verbonden gevaren.

Zij wijst inzonderheid ook op artikel 19 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 dat de inhoud van de examinering omschrijft en maakt de vergelijking met de taak van de preventieadviseur binnen een onderneming.

Voorts houden de opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren volgens de verzoekende partij ook geen regeling in van een beroep waarvoor vestigingsvoorwaarden zouden kunnen worden bepaald. Volgens haar mag worden aangenomen dat onder het begrip ‘beroep’, in het kader van de bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen, moet worden begrepen “iedere economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding verricht wordt”. Zij wijst erop dat de activiteit van veiligheidsadviseur, ook – en overigens niet zelden – in loondienst wordt verricht, zodat een dergelijke beroepsactiviteit geen beroep is in die zin dat daarvoor vestigingsvoorwaarden, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, zouden kunnen worden vastgesteld.

Het door de verwerende partij aangehaalde advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, dat werd verleend over een ander besluit dan het bestreden besluit, noopt volgens haar geenszins tot een andere conclusie. Zij merkt op dat dit advies zeer beknopt is, nu de afdeling Wetgeving haar stellingname, in zijn essentie, heeft beperkt tot wat in randnummer 14.1 van het advies wordt gesteld en dit advies hoe dan ook in het licht van voormelde argumentatie niet kan worden gevolgd.

8.2. Met betrekking tot het tweede, ondergeschikt middel stelt de verzoekende partij dat, anders dan de verwerende partij beweert, uit de gehele economie van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, alsook uit de parlementaire voorbereiding ervan, wel kan worden afgeleid dat de federale overheid – als enige – bevoegd is (gebleven) om de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is (gebleven). Inzake de regelingen met betrekking tot de spoorwegen, de radioactieve of nucleaire stoffen, explosieven en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, heeft de bijzondere wetgever er volgens haar steeds en ook in eerdere staatshervormingen, zorg voor gedragen om ter zake

telkens in een bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid te voorzien, zodat een dergelijk bevoegdheidsvoorbehoud alsook het “transversaal karakter” ervan, eigenlijk geen verbazing zouden mogen wekken in hoofde van de verwerende partij.

Het door de verwerende partij aangehaalde advies nr. 56.605/VR van 17 november 2014 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State noopt volgens de verzoekende partij ook geenszins tot een ander besluit aangezien de vraag die door het Vlaamse Gewest aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd geenszins betrekking had op de voorliggende problematiek. Bovendien heeft de afdeling Wetgeving in haar advies over een ontwerp van koninklijk besluit inzake een zogenaamd eRegister van wegvervoersondernemingen, waar de verwerende partij naar verwijst, impliciet maar zeker laten verstaan dat de federale overheid wel degelijk over een aantal bevoegdheden blijft beschikken op het vlak van de regels inzake de toegang tot het beroep binnen de sectoren van het vervoer van gevaarlijke goederen die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

9.1. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat de loutere omstandigheid dat een regel als een bekwaamheidseis kan worden gekwalificeerd, niet *ipso facto* tot gevolg heeft dat het om een vestigingsvoorwaarde gaat, waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI. Volgens haar verliest de verwerende partij immers uit het oog dat de federale overheid eveneens bevoegd is (en blijft) om, middels een erkennings- en vergunningsstelsel, bepaalde opleidingsvereisten op te leggen in die aangelegenheden waarvoor zij materieel bevoegd is. Zo moet worden aangenomen dat de federale overheid bevoegd is om een regeling te treffen op het stuk van (de veiligheid van) het vervoer van gevaarlijke goederen, door ervoor te zorgen dat de activiteiten die verband houden met (de federale aspecten van) het vervoer van gevaarlijke goederen onder optimale veiligheidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden.

Regels die verband houden met de beroepsbekwaamheid van een bepaalde categorie van personen kunnen bevoegdheidsrechtelijk dus vanuit twee invalshoeken worden benaderd. Welnu, indien een regeling, zoals te dezen, aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient te worden uitgemaakt waar het zwaartepunt van de geregelde rechtssituatie ligt. Volgens de verzoekende partij blijkt uit de aard en het voorwerp van de geregelde materie zeer duidelijk dat de bestreden regeling er niet toe strekt de toegang te regelen tot het beroep van veiligheidsadviseur (of onderneming die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoert), maar dat het om een regeling gaat die verband houdt met de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen, die accessoir is aan de materiële hoofdbevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren, zodat, al naargelang de betrokken vervoersmodus en de aard van de betrokken stoffen, de federale overheid en dus niet de verwerende partij bevoegd is om ter zake een regeling te treffen.

Volgens de verzoekende partij moet dan ook worden vastgesteld dat de verwerende partij, onder het mom van een regeling inzake de vestigingsvoorwaarden, op oneigenlijke wijze tracht zich een (accessoire) bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren toe te eigenen. Anders dan de verwerende partij beweert, is het dus niet de verzoekende partij die is uitgegaan van een te beperkte draagwijdte van de gewestelijke bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden, maar de verwerende partij zelf die een te ruime invulling tracht te geven aan de bevoegdheidsrechtelijke aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

9.2. Voorts stelt de verzoekende partij vast dat de verwerende partij er niet in slaagt aan te tonen dat de aard en het voorwerp van de geregelde rechtsverhouding verband houden met de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden, in plaats van met het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren.

Dat de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs vóór de zesde staatshervorming haar bevoegdheid uitoefende ongeacht de aard van de stoffen of de vervoersmodi, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie stelt, levert alvast geen indicatie op dat het om een regeling inzake vestigingsvoorwaarden zou gaan. Dit is ook volstrekt logisch en niet verwonderlijk, nu er rekening mee moet worden gehouden dat de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking in de zin van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI pas werd overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming en de verschillende aspecten van dit vervoer daarvóór dus, zonder onderscheid, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorden. Eenzelfde redenering geldt voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren in de zin van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI.

Uit de omstandigheid dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006, waaraan uitvoering wordt gegeven met het bestreden besluit, niet is opgenomen in de lijst van regelgevingen inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die in elk geval tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, zoals bedoeld in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, kan ook niet *a contrario* worden afgeleid dat dit een regeling inzake de toegang tot het beroep zou uitmaken. De verzoekende partij benadrukt dat de in de parlementaire voorbereiding opgesomde regelgevingen louter exemplatief zijn. Uit de niet-opname van een regelgevende tekst in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming kunnen dus geen bevoegdheidsrechtelijke conclusies worden getrokken.

De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij evenmin worden bijgevalen wanneer zij stelt dat de bestreden bepalingen van het besluit niet raken aan de federaal gebleven aspecten van het vervoer van

gevaarlijke goederen, aangezien de regelingen die zijn opgenomen in (de uitvoeringsbesluiten van) de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, (de uitvoeringsbesluiten van) de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ en (de uitvoeringsbesluiten van) de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 “onverkort” blijven gelden.

Nog afgezien van het feit dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking alleszins ruimer is dan wat is bepaald in (de uitvoeringsbesluiten van) de voormelde wetten, moet worden vastgesteld dat de stelling van de verwerende partij feitelijke en juridische grondslag mist. De bestreden regeling geeft immers uitvoering aan het koninklijk besluit van 5 juli 2006 en dit koninklijk besluit vindt wel degelijk rechtsgrond in de voormelde wet van 15 april 1994 en de wet van 28 mei 1956. Er kan dus niet ernstig worden beweerd dat de bestreden regeling niet zou raken aan de federaal gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen.

9.3. Daarnaast wijst de verzoekende partij in haar laatste memorie nog op advies nr. 59.018/2/AV van 19 april 2016 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen’ waarin het volgende is gesteld (voetnoten weggelaten):

“Op grond van het bepaalde in de parlementaire voorbereiding bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, namelijk dat ‘de bevoegdheidsoverdracht (...) inzonderheid ook (geldt) voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23)’, vloeit voort dat,

hoewel de aangelegenheid van de private veiligheid een federale bevoegdheid gebleven is, de aangelegenheid die geregeld wordt bij de bepalingen van de wet van 10 april 1990 en de uitvoeringsbesluiten ervan, en die betrekking hebben op de toegang tot de activiteit die erin bestaat aan derden diensten te verstrekken voor de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid, eveneens is overgedragen aan de gewesten in zoverre die begeleiding past binnen het kader van het vervoer, welke materie krachtens artikel 23 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 geregionaliseerd is. De begeleiding die verband zou houden met de aspecten van het ‘vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg’ waarvoor de Federale overheid bevoegd blijft krachtens artikel 6, § 1, X, 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, namelijk het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, blijft onder de bevoegdheid van de Federale overheid vallen.”

Zij stelt dat, anders dan de verwerende partij beweert, het standpunt weergegeven in het hiervóór geciteerde advies geenszins ingaat tegen de wil van de bijzondere wetgever. Integendeel, uit het geheel van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, alsook uit de parlementaire voorbereiding ervan, blijkt juist dat de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, federaal te houden.

Beoordeling

1. Bevoegdheidskader

10.1. Het bevoegdheidskader met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI), de regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI) en de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een

gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI) is uiteengezet in arrest nr. 241.008, gewezen tussen dezelfde partijen, waarover heden uitspraak is gedaan.

Wat de bevoegdheid inzake het spoorvervoer betreft, draagt geen enkele bepaling uit de BWHI, noch enige andere bepaling, de aangelegenheid van het spoorvervoer aan de gewesten op. Zulks vindt overigens bevestiging in artikel 6, § 3bis, BWHI waarin impliciet de bevoegdheid van de federale overheid inzake de spoorwegen wordt bevestigd en in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, van die wet waarin aan de gewesten de bevoegdheid wordt opgedragen inzake “het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, [...] met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”.

10.2. Uit de in voornoemd arrest geciteerde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming volgt dat wat de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep betreft, heel de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten is overgedragen, behalve wat betreft “de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”. Die bevoegdheidsoverdracht heeft een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte en dient te worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren.

Daarentegen doet deze aan de gewesten toegewezen bevoegdheid geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels.

2. Eerste en tweede middel

11.1. Volgens de verzoekende partij schendt het bestreden besluit in de eerste plaats artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI, aangezien in dit besluit eenzijdig de samenstelling wordt bepaald van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor de andere klassen dan klassen 1 en 7, namelijk het aanwijzen van de leden van de examencommissie, en alzo bepaalde aspecten van het gevaarlijk vervoer worden geregeld waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, *in casu* het vervoer per spoor en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen.

In ondergeschikte orde (tweede middel) voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI, in zoverre bij het bestreden besluit de vestigingsvoorwaarden worden geregeld in de sectoren van het vervoer per spoor en het gevaarlijk vervoer die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren. Volgens de verzoekende partij is de federale overheid als enige bevoegd gebleven om de vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten het vervoer per spoor en het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

11.2. Het eerste en het tweede middel doen de vraag rijzen of de in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geregelde aangelegenheid dient te worden beschouwd als een regeling van vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, dan wel in dit koninklijk besluit wordt voorzien in opleidingsvereisten en certificeringsstelsels met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de gewesten slechts gedeeltelijk bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI.

11.3.1. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 bepaalt dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren (of ermee samenhangende laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden verrichten) over één of meerdere veiligheidsadviseurs moeten beschikken. Het besluit regelt de aanwijzing en de taken van de veiligheidsadviseur. Het bepaalt dat deze in het bezit moet zijn van een scholingscertificaat, dat wordt behaald door scholing te volgen en te slagen voor het overeenstemmende examen. Het besluit regelt de erkenning en de verplichtingen van de instellingen die de scholing verstrekken, de organisatie van de examens, de afgifte van de scholingscertificaten en de verlenging ervan.

Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 heeft een algemene draagwijdte en geldt in beginsel voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren met inbegrip van het verrichten van laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden die met dit vervoer samenhangen, met inbegrip van de overslag van de weg, het spoor of de binnenwateren naar een andere vervoerswijze of vice versa. Het stelt eisen inzake de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs die binnen de grenzen van de activiteiten van de onderneming waar zij werkzaam zijn, met alle mogelijke middelen en maatregelen ervoor dienen te zorgen dat deze activiteiten gemakkelijker met inachtneming van de toepasselijke regelgeving en onder optimale veiligheidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden. De toegang tot het beroep van veiligheidsadviseur wordt aldus afhankelijk gesteld van een scholingscertificaat. Alzo dient het koninklijk besluit van 5 juli 2006 zich aan als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

11.3.2.1. De verzoekende partij argumenteert vergeefs dat de regeling vervat in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 veeleer dient te worden gekwalificeerd als een “erkenning/vergunning” voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren en niet als vestigingsvoorwaarde/toegang tot het beroep van veiligheidsadviseurs

voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren.

11.3.2.2. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 strekt ertoe uitvoering te geven aan richtlijn 96/35/EG van de Raad van 3 juni 1996 ‘betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ en richtlijn 2000/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2000 ‘betreffende de minimumeisen voor het examen voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’.

Richtlijn 96/35/EG van de Raad van 3 juni 1996 strekt ertoe, luidens de overwegingen bij de richtlijn, eisen te stellen inzake de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs en alzo bij te dragen tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in het belang van de gebruikers en tot het verkleinen van het risico op ongevallen die kunnen leiden tot een onomkeerbare aantasting van het milieu en tot zware schade die het lichamelijk welzijn van iedereen die in aanraking kan komen met gevaarlijke goederen in gevaar kan brengen. Richtlijn 2000/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2000 stelt minimumeisen voor het examen voor het behalen van het EG-scholingscertificaat voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen, waarin door richtlijn 96/35/EG is voorzien.

Hoewel de regeling in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vanuit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk mede is ingegeven door de bedoeling om het veilig vervoer van gevaarlijke goederen te waarborgen, neemt dit niet weg dat dit koninklijk besluit, wat betreft het stellen van eisen met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs, internrechtelijk dient te worden gekwalificeerd als een regeling die de toegang tot het beroep regelt. Het is niet omdat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 mede bijdraagt tot het veilig vervoer

van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren dat daardoor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie wijzigt.

11.3.3.1. In de mate dat de verzoekende partij subsidiair aanvoert dat dan toch nog moet worden aangenomen dat de federale overheid voor deze aangelegenheid bevoegd is (gebleven) op grond van de nauwe band met haar materiële bevoegdheden inzake het spoorvervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, dient te worden gewezen op het volgende.

11.3.3.2. Zoals is uiteengezet met betrekking tot het bevoegdheidskader waarnaar *sub* 10 wordt verwezen, behoudt artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI het federaal karakter van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, door die aangelegenheden uit te zonderen van de bevoegdheid van de gewesten. Het komt de federale overheid toe het vervoer van deze goederen te normeren. Er mag worden herhaald dat zij bij het uitoefenen van die bevoegdheid onder meer in eigen, voor die welbepaalde vervoersmodi specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien.

Daarnaast is de federale overheid bevoegd om het spoorvervoer te regelen.

Dat alles belet evenwel niet dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen of de toegang tot een beroep te regelen, in een algemene overkoepelende regeling mogen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al de veiligheidsadviseurs, met inbegrip van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van explosieven, vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer per spoor.

11.3.3.3. In de mate dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog aanvoert dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 mede rechtsgrond vindt in de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’, in de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ en in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, wat er volgens haar op wijst dat in dit koninklijk besluit aangelegenheden worden geregeld die raken aan de federaal gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen, dient op het volgende te worden gewezen.

In advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp dat onder meer heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ waarbij onder andere artikel 20, §§ 1 tot 4, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt vervangen, hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het voornoemde koninklijk besluit van 5 juli 2006 eveneens gekwalificeerd als een regeling waarbij vestigingsvoorwaarden worden vastgesteld. In ditzelfde advies is er wel op gewezen dat in zoverre in dit koninklijk besluit wijzigingen worden aangebracht, hiervoor geen rechtsgrond kan worden gezocht in de voornoemde wetten van 28 mei 1956 en 15 april 1994. Dit weersprekt evenwel niet dat de in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geregelde aangelegenheid een regeling van vestigingsvoorwaarden/toegang tot een beroep betreft, waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

11.3.3.4. In de mate dat de verzoekende partij nog verwijst naar advies nr. 59.018/2/AV van 19 april 2016 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en zij daarin steun zoekt voor haar standpunt dat voor het regelen van de toegang tot het beroep, de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om in dit verband de materies inzake het vervoer van

radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking federaal te houden, dient te worden vastgesteld dat zij uitgaat van een verkeerde lezing van dit advies.

Het ontwerp waarop dit advies betrekking heeft, geeft uitvoering aan de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’. Zoals in advies nr. 59.018/2/AV is vastgesteld met verwijzing naar het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 52-53), doet de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van haar bevoegdheden.

In diezelfde parlementaire voorbereiding is daarbij onderstreept dat de federale overheid op grond van haar residuaire bevoegdheid, bevoegd is voor het regelen van de private veiligheid en dat bijgevolg de erkennings- en vergunningsstelsels inzake de wet van 10 april 1990 een federale bevoegdheid blijven. Belangrijk is op te merken dat de regeling vervat in de wet van 10 april 1990 daarbij als een erkennings- en vergunningsregeling is aangemerkt en niet als een regeling van de toegang tot een beroep. Zo is de federale overheid bevoegd om te beslissen dat natuurlijke of rechtspersonen voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten, als bedoeld in die wet, een vergunning of een erkenning moeten hebben, waarbij zij voorwaarden kan opleggen die onder meer kunnen bestaan in opleidingsvereisten.

Op de voorgaande vaststelling geldt evenwel een uitzondering. Zoals in advies nr. 59.018/2/AV wordt gesteld, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming dat de aangelegenheid die geregeld wordt bij de bepalingen van de wet van 10 april 1990 en de uitvoeringsbesluiten ervan, die betrekking hebben op de toegang tot de activiteit die erin bestaat aan derden diensten te verstrekken voor de begeleiding

van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid, is overgedragen aan de gewesten “in zoverre die begeleiding past binnen het kader van het vervoer” waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Aangezien de gewesten niet bevoegd zijn voor het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, is de federale overheid wat die aangelegenheden betreft, bevoegd gebleven om normerend op te treden inzake de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat uit advies nr. 59.018/2/AV niet mag worden afgeleid dat voor het bepalen van vestigingsvoorwaarden of het regelen van de toegang tot het beroep, de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om voor een regeling in dit verband, de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, federaal te houden.

12. Het eerste en het tweede middel zijn niet gegrond.

B. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

13. In het *vijfde middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 69 en 83 BWHI en het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ *juncto* het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ in zoverre het bestreden besluit is genomen door de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

De verzoekende partij vermoedt dat de verwerende partij toepassing heeft gemaakt van artikel 20, § 2, *juncto* artikel 2, 12°, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006.

Volgens de verzoekende partij kon het bestreden besluit echter niet genomen worden door de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Volgens haar verzetten de artikelen 69 en 83 BWHI zich ertegen dat een gewest of een gemeenschap in het kader van de nieuw verworven bevoegdheden zonder meer gebruik zou maken van een specifieke delegatieregeling die (initieel) deel uitmaakt van een regeling die nog door een andere overheid, te dezen de federale overheid, werd genomen.

Zij wijst erop dat de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 69 BWHI de bevoegdheid inzake het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken bij besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ op algemene wijze heeft gedelegeerd aan één van haar leden. Een besluit houdende (sub)delegatie van die bevoegdheid door het bevoegde lid van de Vlaamse Regering aan de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken blijkt, voor zover dat dan al rechtsgeldig zou kunnen worden genomen, niet voor te liggen. Er bestaat volgens de verzoekende partij *in casu* dan ook geen rechtsgrond voor een toewijzing van bevoegdheden aan de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

14. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij in essentie dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen machtigingen en de beslissingsbevoegdheid die wordt toegekend aan een minister en de beslissingsbevoegdheid die wordt toegekend aan een ambtenaar of dienst.

Artikel 83, §§ 2 en 3, BWHI beoogt volgens haar een specifieke situatie te regelen, gelet op het fundamentele verschil in de wijze waarop de federale regering en de deelstatelijke regeringen functioneren, en is enkel van toepassing wanneer de wet of een koninklijk besluit van vóór de bevoegdheidsoverdracht een bevoegdheid toekent aan een minister.

Deze regel is volgens haar echter niet van toepassing ten aanzien van een delegatie die een wet of koninklijk besluit van vóór de bevoegdheidsoverdracht toekent aan een dienst of een ambtenaar, zoals volgens haar *in casu* het geval is. Ten aanzien van dergelijke situaties gelden volgens de verwerende partij de algemene continuïteitsregels bij bevoegdheidsoverdrachten zoals vervat in artikel 94 BWHI.

Een delegatie van een beslissingsbevoegdheid aan een dienst of een ambtenaar in de federale wetgeving die dateert van vóór een bevoegdheidsoverdracht – en zolang die niet wordt gewijzigd door de nieuw bevoegde overheid na de bevoegdheidsoverdracht – dient overeenkomstig artikel 94 BWHI zo te worden gelezen dat voortaan de beslissingsbevoegdheid wordt uitgeoefend door de dienst of de ambtenaar die daarvoor bevoegd is bij de ontvangende overheid.

Gelet op de bevoegdheidsdelegaties vervat in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 betekent dit volgens haar aldus, dat het bestreden besluit wel degelijk kon worden genomen door de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

15.1. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de hamvraag voor het beantwoorden van het middel is, of het bestreden besluit zijn grondslag vindt in artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, dan wel in artikel 20, § 2, van dit koninklijk besluit.

15.2. Vooraleer ten gronde deze vraag te beantwoorden, stelt de verwerende partij vooreerst dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet betwist dat het bestreden besluit genomen is op grond van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Er wordt bij de bespreking van het middel in het verzoekschrift geen melding gemaakt van artikel 20, § 1, van dit koninklijk besluit en evenmin wordt artikel 20 vermeld in de hoofdtribiek waarin de geschonden bepalingen worden aangehaald.

De verzoekende partij heeft in haar verzoekschrift daarentegen wel aangevoerd dat de artikelen 69 en 83 BWHI zich ertegen zouden verzetten dat een gewest in het kader van een nieuw verworven bevoegdheid zonder meer gebruik zou maken van een specifieke delegatieregeling die (initieel) deel uitmaakt van een andere overheid, in dit geval dus de delegatieregeling aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer te Land en de directeur-generaal van het directoraat-generaal Maritiem Vervoer die vervat zit in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006.

De verwerende partij benadrukt dat na kennisname van haar memorie van antwoord, de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord voor het eerst aanvoert dat artikel 20, § 1, en niet artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 van toepassing zou zijn. Zij geeft hiermee een nieuwe draagwijdte aan het middel zoals het initieel was uiteengezet in haar verzoekschrift.

In het verzoekschrift was de vraag aan de orde of de artikelen 69 en 83 BWHI van toepassing zijn in het geval dat een koninklijk besluit een delegatie toekent aan een ambtenaar of dienst zoals het geval is in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. In de memorie van wederantwoord wordt de vraag opgeworpen of de rechtsbasis van het bestreden besluit gelegen is in artikel 20, § 1, dan wel in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006.

De verwerende partij werpt op dat zij nooit in de mogelijkheid is geweest om verweer tegen dit middel te voeren. In zoverre is het middel dat de schending aanvoert van artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 onontvankelijk.

15.3.1. Wat de grond van de zaak betreft, stelt de verwerende partij dat de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken het bestreden besluit kon nemen op grond van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *juncto* artikelen 19, § 2, en 94, § 1, BWHI.

Artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 bepaalde op datum van het nemen van het bestreden besluit immers uitdrukkelijk dat de examencommissie voor de andere klassen dan klassen 1 en 7 bestaat uit een voorzitter “aangeduid” door “de bevoegde overheid” (waarmee de bevoegde minister wordt bedoeld) en ondervoorzitters en overige leden aangeduid door de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer te Land of de directeur-generaal van het directoraat-generaal Maritiem Vervoer.

In het bestreden besluit doet de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaamse Gewest ingevolge de bevoegdheidsoverdracht niets meer dan uitvoering geven aan artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 als rechtsopvolger na de staatshervorming van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer te Land of de directeur-generaal van het directoraat-generaal Maritiem Vervoer. Hij wijst de leden aan, de voorzitter uitgezonderd.

15.3.2. Volgens de verwerende partij volgt uit het eerste lid van artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 niet dat leden van de examencommissie moeten worden aangewezen door de minister.

De eerste paragraaf van artikel 20 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 heeft immers betrekking op het principieel instellen, het formeel

oprichten van de commissie, terwijl de tweede paragraaf betrekking heeft op de concrete aanwijzing van de leden, dit is de benoeming ervan. Eens de examencommissie formeel opgericht is, komt het aan de voormelde hoge ambtenaren toe om de leden aan te wijzen (en desgevallend te vervangen).

Artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 maakt in dat verband gewag van het “aanstellen van de examencommissie” (“met en place une commission d’examen” in de Franse versie), terwijl artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 melding maakt van het “aanduiden” van de leden (“désigné” in de Franse versie).

Uit artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, gelezen in samenhang met artikel 20, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit, blijkt dat de aanwijzing van de leden (de voorzitter uitgezonderd) effectief onder het toepassingsgebied van artikel 20, § 2, valt.

Volgens de verwerende partij gaat het auditoraatsverslag aldus in tegen de tekst van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Het zou de aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer te Land of de directeur-generaal van het directoraat-generaal Maritiem Vervoer toegekende bevoegdheid compleet zinledig maken.

15.3.3. In de mate dat in het auditoraatsverslag voorts nog erop wordt gewezen dat het ministerieel besluit van 16 oktober 2013 ‘houdende benoeming van de voorzitter en de leden van de Examencommissie Veiligheidsadviseur voor het vervoer van gevaarlijke goederen andere dan van klasse 1 en 7, over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ werd genomen door de (toenmalige) staatssecretaris voor Mobiliteit – en dus niet door de directeur-generaal van het betrokken directoraat-generaal – kan hieruit niet worden afgeleid dat het middel gegrond is. Uit de tekst van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 blijkt dat de aanwijzing van de leden gebeurt door de directeur-generaal van het betrokken directoraat-generaal.

Bovendien kan dit ministerieel besluit van 16 oktober 2013 volgens de verwerende partij worden beschouwd als het besluit houdende inrichting van de examencommissie in de zin van artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Het ministerieel besluit van 16 oktober 2013 voorziet immers in de ‘benoeming’ van de leden van de examencommissie – wat dus als een inrichting van de examencommissie in de zin van artikel 20, § 1, kan worden beschouwd – terwijl het bestreden besluit voorziet in de ‘aanwijzing’ (wat dus als een aanwijzing in de zin van artikel 20, § 2, kan worden beschouwd).

Het bestreden besluit voorziet overigens in de aanwijzing van de dezelfde leden, als de leden die benoemd werden bij het ministerieel besluit van 16 oktober 2013. Het ministerieel besluit van 16 oktober 2013 heeft nog steeds rechtskracht.

De verwerende partij ziet niet in dat als de aanwijzing van de voorzitter en de leden van de examencommissie tot de bevoegdheid van de minister zou behoren krachtens artikel 20, § 1, waarom in artikel 20, § 2, dan de aanwijzing van de voorzitter zou worden toegewezen aan de minister en de aanwijzing van de leden aan de voormelde ambtenaar. Volgens haar veronderstelt een nuttige en zinvolle lezing van artikel 20, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 dat het bestreden besluit kon worden genomen door de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken op grond van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006.

15.3.4. Vervolgens herhaalt de verwerende partij haar opvatting over de zogenaamde algemene continuïteitsregel die zij afleidt uit de artikelen 19, § 2, en 94, § 1, BWHI.

De voormelde continuïteitsregel werd volgens de verwerende partij ook bevestigd in de zogenaamde “Horizontale krachtlijnen protocollen” die de concrete modaliteiten van de overgangsperiode van de zesde staatshervorming regelen die werden goedgekeurd bij beslissing van de ministerraad van 31 maart

2014 en waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de machtigingen en de beslissingsbevoegdheid die worden toegekend aan een minister (artikel 83 BWHI) en de beslissingsbevoegdheid die wordt toegekend aan een ambtenaar of dienst (artikel 94 BWHI). Die krachtlijnen stellen in dat verband:

“Machtigingen en beslissingsbevoegdheden

a) Machtiging en beslissingsbevoegdheid aan een Minister (art. 83 BWHI) (Beslissings)bevoegdheden die bij wet, KB of MB toegewezen werden aan de Koning of een federale minister worden in toepassing van artikel 83 BWHI (in de overgedragen aangelegenheden) van rechtswege toegewezen aan de gemeenschaps- of gewestregering, die ze verder kan delegeren aan een lid van de regering.

Dus:

- als het de bedoeling is dat die bevoegdheden tijdens de overgangsfase uitgeoefend worden door de gemeenschaps- of gewestregering, moet er niet noodzakelijk iets geregeld worden in het protocol;

- het is ongrondwettelijk om - zelfs in de overgangsfase - te bepalen dat die bevoegdheden verder uitgeoefend worden door een federale minister: dat zou immers neerkomen op afstand van bevoegdheid.

(noot: de federale ministers blijven tijdens de overgangsfase (tot KB nominatieve overdracht) juridisch bevoegd m.b.t. individueel personeelsbeheer van de federale ambtenaren en organisatie van de federale diensten (mits naleving van de afspraken die daarover in het protocol gemaakt worden - cf. supra)).

b) Machtiging en beslissingsbevoegdheid aan een dienst of ambtenaar

Overeenkomstig het continuïteitsbeginsel dat verankerd is in artikel 94 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, ‘blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven’.

Dus:

- als het de bedoeling is dat die machtigingen tijdens de overgangsfase blijven gelden, moet er niet noodzakelijk iets geregeld worden in het protocol;

- als het de bedoeling is dat die machtigingen niet blijven gelden, kan dat niet geregeld worden bij protocol maar moet de wet, KB of MB aangepast worden bij decreet, regeringsbesluit of ministerieel besluit.

Artikel 94 van de bijzondere wet geldt niet voor de delegaties aan diensten en ambtenaren die niet door wetten en verordeningen worden geregeld.”

Volgens de verwerende partij wordt in het auditoraatsverslag volstrekt abstractie gemaakt van deze krachtlijnen. Bijgevolg is het bestreden besluit terecht genomen door de secretaris-generaal.

Beoordeling

16. In de mate dat de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 69 BWHI dient erop te worden gewezen dat dit artikel werd opgeheven wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, bij artikel 28, 1°, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’. Artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 is evenwel in gelijkkluidende bewoordingen gesteld als artikel 69 BWHI en bepaalt dat “[o]nverminderd de door haar toegestane delegaties, [...] de Vlaamse Regering collegiaal [beraadslaagt], volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren”.

Er mag worden aangenomen dat de verzoekende partij naar deze bepaling beoogde te verwijzen. Een loutere vergissing in de verwijzing en omschrijving van de rechtsregel leidt trouwens op zich niet tot de verwerping van het middel indien, zoals hier het geval is, deze vergissing niet verhindert om de bepaling te identificeren, deze niet tot gevolg heeft dat het middel onjuist of onduidelijk is en deze vergissing geen nadeel toebrengt aan de rechten van verweer van de verwerende partij.

17.1. Artikel 83 BWHI luidt als volgt:

“§ 1. De Regering, in de tot de bevoegdheid van de Gemeenschap of het Gewest behorende aangelegenheden:

1° Beraadslaagt over ieder ontwerp van decreet of van koninklijk besluit of besluit, al naar het geval;

2° Stelt de bestemming van de begrotingskredieten voor;

3° Ontwerpt en coördineert het beleid van de Gemeenschap of het Gewest.

§ 2. Het beraad in de Regering komt in de plaats van het bij wet of koninklijk besluit voorgeschreven overleg in de Ministerraad of in een nationaal Ministercomité, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van de Regering behoort.

§ 3. De bevoegdheden toegewezen aan een Minister bij wet, bij decreet of bij koninklijk besluit, worden uitgeoefend door de Regering, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort.”

Artikel 94, § 1, BWHI luidt als volgt:

“§ 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven.”

17.2. Artikel 20, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 (hiervóór geciteerd *sub* 3.2) bepaalt de aanstelling, de samenstelling en de bevoegdheid van één examencommissie voor de gevaarlijke goederen van klasse 1, één voor klasse 7 en één voor de andere klassen.

De verwerende partij gaat ervan uit dat voor het nemen van het bestreden besluit en voor de bevoegdheid van de secretaris-generaal voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *juncto* artikelen 19, § 2, en 94, § 1, BWHI. Zij gaat er evenwel aan voorbij dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds de aanstelling van (de leden van) de examencommissie door de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 en anderzijds de regeling van de samenstelling van de examencommissie en de aanwijzing van de individuele (kandidaat-) leden ervan zoals vervat in artikel 20, § 2. Op grond van artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 is het immers “de bevoegde overheid” die één examencommissie voor klasse 1, één voor klasse 7 en één voor de andere klassen dient aan te stellen. Op datum van het nemen van het bestreden besluit wordt het begrip ‘bevoegde overheid’ in artikel 2, 11°, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, wanneer het gaat om de gevaarlijke goederen van de andere klassen dan klasse 1 en klasse 7, omschreven als “de Minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort”.

Bijgevolg kan het bestreden besluit, in tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, geen rechtsgrond vinden in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *juncto* artikelen 19, § 2, en 94 BWHI, doch dient

toepassing gemaakt te worden van artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *juncto* artikel 83 BWHI.

Ten overvloede wenst de Raad van State er nog op te wijzen dat een verwijzing naar artikel 94 BWHI *in casu* door de verwerende partij ter onderbouwing van het optreden van de secretaris-generaal, niet relevant is. Het bepaalde in artikel 94, § 1, BWHI strekt ertoe te verhinderen dat de deelstatelijke regeringen in de plaats zouden treden van de overheden die, in het raam van een taak van algemeen belang, met de uitvoering waren belast van wetten waarvan de materie geregionaliseerd wordt.

17.3. Luidens artikel 83, § 3, BWHI worden de bevoegdheden die – vóór de bevoegdheidsoverdracht – zijn toegewezen aan een minister bij koninklijk besluit, uitgeoefend door de Regering, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort. Hieruit volgt dat een vroegere ministeriële bevoegdheid in principe, behoudens nieuwe delegatie, een zaak van de regering is geworden.

Aangezien de bevoegdheid inzake de aanstelling van de examencommissies aan de minister is toegekend bij artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, kwam deze wat het Vlaamse Gewest betreft – behoudens nieuwe delegatie – overeenkomstig artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 dus toe aan de Vlaamse Regering.

17.4. Overeenkomstig artikel 6, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ hebben de leden van de Vlaamse Regering, binnen de hen toegewezen aangelegenheden, delegatie voor de aanwijzing van personen in adviesorganen en commissies op voorwaarde dat het voornemen tot aanwijzing vooraf door het bevoegde lid aan de Vlaamse Regering wordt meegedeeld.

17.5. Door de verwerende partij wordt geen besluit houdende subdelegatie van de betrokken bevoegdheid aan de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken voorgelegd. Alleen reeds hierdoor toont de verwerende partij niet aan dat de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken het bestreden besluit mocht nemen.

17.6. Aldus blijkt niet dat het bestreden besluit door de bevoegde overheid is genomen.

18. Of de verzoekende partij het vijfde middel in de memorie van wederantwoord al dan niet een nieuwe grondslag heeft gegeven, hoeft niet te worden onderzocht, omdat de zo-even vastgestelde onwettigheid de bevoegdheid van de steller van de handeling betreft en als middel van openbare orde desnoods door de Raad ambtshalve wordt aangevoerd. De verwerende partij heeft bovendien de gelegenheid gehad, minstens in haar laatste memorie en op de terechtzitting, haar verweer te voeren.

19. Het vijfde middel is gegrond.

C. Slotopmerking

20. Aangezien het auditoraat slechts het eerste, het tweede en het vijfde middel heeft onderzocht, is het onderzoek beperkt gebleven tot deze middelen.

VI. Verzoek om toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Uiteenzetting door de verwerende partij

21.1. De verwerende partij vraagt in haar memorie van antwoord, in ondergeschikte orde, met toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde

wetten op de Raad van State, de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven en de vernietiging uitwerking te laten hebben vanaf de kennisgeving van het arrest.

Zij voert aan dat de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor andere klassen dan klassen 1 en 7 beslissingen neemt omtrent het toekennen van het scholingscertificaat van veiligheidsadviseurs.

Een vernietiging met terugwerkende kracht zou volgens haar de beslissingen die genomen zijn door de examencommissie tussen 1 januari 2015 en de datum van het vernietigingsarrest, met rechtsonzekerheid aantasten en zou aldus een ernstige inbreuk vormen op de rechtszekerheid en de verwachtingen van de personen die in die periode te goeder trouw het scholingscertificaat van veiligheidsadviseur hebben verkregen. Zij benadrukt daarbij dat de examens periodiek plaatsvinden met een hoog aantal deelnemers en een hoog aantal uitgereikte certificaten.

21.2. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de eventuele onwettigheid niet doorwerkt op de rechtsgeldigheid van de door de examencommissie toegekende scholingscertificaten.

Zij vraagt evenwel om elke discussie te vermijden en de nodige rechtszekerheid te verkrijgen ten aanzien van de geldigheid van de toegekende scholingscertificaten, om de gevolgen uitdrukkelijk te handhaven met toepassing van voornoemd artikel 14^{ter}. Zij wijst erop dat de verzoekende partij zich overigens niet verzet tegen de handhaving van de gevolgen.

De verwerende partij betoogt dat het handhaven van de gevolgen *in casu* geen afbreuk doet aan het recht van de verzoekende partij om een einde te stellen aan de rechtsgevolgen van een met bevoegdheidsoverschrijding vastgestelde handeling. De verzoekende partij en de verwerende partij hebben

immers ook praktische afspraken gemaakt teneinde te verhinderen dat de rechtsgeldigheid zou worden aangetast zolang de bevoegdheidsdiscussie hangende is.

Beoordeling

22.1. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.”

22.2. De bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde bepaling te beperken mag slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

Nu tot de toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet meer ambtshalve mag worden besloten, maar slechts op vordering van de verwerende partij, ligt het ook op de weg van die partij om aan de Raad van State secuur alle argumenten voor te leggen waarom er, volgens haar, aanleiding bestaat tot het temperen van de gevolgen van de nietigverklaring en die, bijgevolg, een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen.

23. In de voorliggende zaak wijst de verwerende partij concreet enkel op de rechtsonzekerheid die de reeds uitgereikte scholingscertificaten zou aantasten.

24. Dit argument kan niet overtuigen. De nietigverklaring van het bestreden besluit heeft immers niet de weerslag die de verwerende partij vreest.

Die certificaten zijn immers, als individuele akten, definitief en onaantastbaar geworden en hun regelmatigheid kan niet meer in vraag worden gesteld naar aanleiding van dit arrest. Overigens erkent de verwerende partij in haar laatste memorie ook dat de vastgestelde onwettigheid niet doorwerkt op de rechtsgeldigheid van de door de examencommissie toegekende scholingscertificaten.

Het zou uitzonderlijk anders zijn, mocht blijken dat bepaalde certificaten thans in rechte worden betwist. De verwerende partij maakt dit evenwel niet aannemelijk. Bovendien zou dan het inwilligen van de vraag van de verwerende partij erop neerkomen dat de Raad van State zou ingrijpen in hangende rechtsgedingen. Dit zou slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden mogelijk zijn, verantwoord door dwingende motieven van algemeen belang. Dergelijke verantwoording wordt door de verwerende partij niet eens aangevoerd.

25. Het verzoek wordt afgewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse overheid 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’.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 maart 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren