

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.513 van 28 januari 2019
in de zaak A. 215.675/IX-9044**

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 8820 Torhout
Oostendestraat 306
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 Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare
Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 6 januari 2015 tot
‘aanwijzing van de voorzitter van de examencommissie voor de beroeps-
bekwaamheid 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. 241.012 van 13 maart 2018 is het debat heropend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 november 2018.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die *loco* advocaten Jeroen Delvoie en Bart Martel verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Yannick Peeters, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Wat de feitelijke toedracht van de zaak betreft, kan worden verwezen naar tussenarrest nr. 241.012 van 13 maart 2018.

IV. Onderzoek van het derde middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een *derde, ondergeschikt middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaleit, in zoverre de

verwerende partij eenzijdig de voorzitter aanwijst 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.

Voor zover de Raad zou oordelen dat de materie die bij het bestreden besluit wordt geregeld haar grondslag zou kunnen vinden in de gewestelijke bevoegdheden op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen (vergelijk het eerste middel) of de vestigingsvoorwaarden (vergelijk het tweede middel), moet volgens de verzoekende partij worden vastgesteld dat er in dat geval een schending van het evenredigheidsbeginsel voorligt, gelet op de manier waarop de verwerende partij haar bevoegdheden heeft uitgeoefend.

De verzoekende partij is er zich van bewust dat, in de regel, de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, ook geen schending van de bevoegdheidverdelende regels inhoudt.

Zij wijst er echter op dat het Grondwettelijk Hof reeds in 2004 geoordeeld heeft dat de afwezigheid van samenwerking wel degelijk een schending kan uitmaken van de bevoegdheidverdelende regels, met name als “de bevoegdheden van de federale staat en de gemeenschappen (...) dermate verweven geworden (zijn) dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend”. Er wordt dan gesproken over een samenwerkingsverplichting “uit de aard zelf van de bevoegdheden”.

De verzoekende partij ontkent niet dat de in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: de BWHI) opgenomen verplichting tot overleg inzake gevaarlijk vervoer niet uitdrukkelijk is voorgeschreven ten aanzien van de federale overheid. Zij wijst erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State de bijzondere wetgever nochtans had aangespoord om in een dergelijke overlegverplichting te voorzien, wat volgens haar bevestigt dat er wel degelijk sprake is van een verregaande vervlechting van

de federale en gewestelijke bevoegdheden inzake het gevaarlijk vervoer, waardoor in bepaalde gevallen, op straffe van schending van het evenredigheidsbeginsel dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening, voorafgaande samenwerking (bijvoorbeeld door overleg) tussen de gewesten en de federale overheid niet alleen wenselijk, maar ook verplicht is.

Volgens de verzoekende partij is het evident dat met het bestreden besluit de uitoefening van de voormelde federale bevoegdheden onmogelijk en alleszins overdreven moeilijk wordt gemaakt, omdat de verwerende partij unilateraal en zonder enige vorm van samenwerking met de federale overheid (hetzij via de procedures van overleg of betrokkenheid of middels enige andere samenwerkingsvorm, hetzij door het sluiten van een samenwerkingsakkoord) 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 samengesteld door er een voorzitter van aan te wijzen en die commissie ook bevoegd is ten aanzien van (kandidaat-)veiligheidsadviseurs die handelingen zullen stellen in domeinen die ontegensprekelijk tot de federaal gebleven aspecten van het gevaarlijk vervoer zijn blijven behoren.

Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij, via de tussenkomst van de door haar samengestelde examencommissie, immers eenzijdig de voorwaarden bepaald waaronder een persoon gemachtigd wordt om inzake het vervoer van gevaarlijke goederen als veiligheidsadviseur te kunnen handelen, ook wanneer de handelingen betrekking hebben op het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen die blijvend onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren. Zoals blijkt uit 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’ (hierna: het koninklijk besluit van 5 juli 2006), volstaat het immers om het opleidingsgetuigschrift te behalen om het beroep van veiligheidsadviseur uit te oefenen.

5.1. In antwoord op de door de verwerende partij in haar memorie van antwoord met betrekking tot het derde middel opgeworpen exceptie inzake gebrek aan rechtsmacht, namelijk dat de kritiek van de verzoekende partij in wezen een kritiek op de bevoegdheidverdelende regels uit de bijzondere wet zelf zou inhouden, en derhalve geen kritiek op de wijze waarop de verwerende partij de haar toegewezen exclusieve bevoegdheid met het bestreden besluit heeft uitgeoefend, stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat het derde middel wel ontvankelijk is. Volgens haar raakt het standpunt van de verwerende partij kant noch wal en houdt het, klaarblijkelijk, de ontkenning in van het nochtans bekende en ook in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof erkende gegeven dat (de inachtnaam van) het evenredigheidsbeginsel een onderdeel uitmaakt van en dus eigen is aan elke (rechtmatige) bevoegdheidsuitoefening.

In de mate dat de verwerende partij verwijst naar het eerste middel en de discussie over de bevoegdheidsverdeling inzake vestigingsvoorwaarden, *casu quo* de regeling inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, houdt de exceptie van onontvankelijkheid volgens de verzoekende partij verband met de grond van de zaak, zodat ze niet kan worden aangenomen.

Voorts stelt de verzoekende partij dat in het middel een schending van het evenredigheidsbeginsel wordt aangevoerd, precies omdat zij zich gegriefd acht door “de wijze waarop” de verwerende partij haar bevoegdheid heeft uitgeoefend, meer bepaald door unilateraal te zijn opgetreden, terwijl het evenredigheidsbeginsel zich daartegen verzet. Het behoort volgens haar ontegensprekelijk tot de rechtsmacht van de Raad van State om na te gaan of een administratieve overheid, bij het uitoefenen van haar bevoegdheden, het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheidverdelende regel heeft geschonden door ten onrechte unilateraal te ageren, terwijl het evenredigheidsbeginsel zich daartegen verzet. Dat de bijzondere wetgever ter zake niet in een vorm van samenwerking heeft voorzien, doet daaraan volgens de verzoekende partij niets af.

5.2. Het standpunt van de verwerende partij met betrekking tot de grond van het middel kan volgens de verzoekende partij niet worden gevolgd,

eenvoudigweg omdat het op een verkeerde premisse berust, in de mate dat wordt aangenomen dat de federale overheid niet langer over enige bevoegdheid zou beschikken inzake de opleiding en certificering van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren.

Uit de loutere omstandigheid dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 niet werd opgenomen in de opsomming van de regelgeving waarvoor de federale overheid in elk geval bevoegd is gebleven, zoals vermeld in de parlementaire voorbereiding van wat later de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden, kan volgens de verzoekende partij niet worden afgeleid dat dit *ipso facto* een regeling inzake de toegang tot het beroep zou uitmaken, aangezien het een louter exemplatieve opsomming betreft.

Wat de bewering van de verwerende partij betreft dat er toch overleg zou hebben plaatsgevonden, merkt de verzoekende partij op dat het haar niet bekend is dat er een vergadering zou hebben plaatsgevonden, waarop de federale overheid (en inzonderheid de FOD Mobiliteit en Vervoer) was uitgenodigd en waarop er over het ontwerp van het thans bestreden besluit overleg zou zijn geweest. Volgens haar komt het nochtans aan de verwerende partij toe om de juistheid van haar beweringen over het vermeende “overleg” aan te tonen.

6.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij vast dat de Raad van State in arrest nr. 241.012 van 13 maart 2018 heeft geoordeeld dat de regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 dient te worden gekwalificeerd als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

Hoewel het standpunt van de verzoekende partij inzake de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de bestreden regeling in het voormelde arrest niet wordt bijgevallen door de Raad van State, kan uit dat arrest worden afgeleid dat de Raad van State niettemin erkent dat er in deze “complexe materies”

sprake is van een verregaande vervlechting van de federale en gewestelijke bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en bij uitbreiding daarvan de toegang tot het beroep van bepaalde actoren die ageren binnen deze sector.

6.2. In tegenstelling tot wat in het auditoraatsverslag wordt aangenomen, kan volgens de verzoekende partij uit de arresten van de Raad van State nrs. 241.008 en 241.012 van 13 maart 2018 niet, minstens niet *ipso facto*, worden afgeleid dat ook het bestreden besluit bestaanbaar zou zijn met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.

Zo moet eerst en vooral worden vastgesteld dat de Raad van State in arrest nr. 241.008 van 13 maart 2018 enkel heeft geoordeeld dat de verwerende partij bevoegd is om een aantal reglementaire bepalingen van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 ‘betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’ te wijzigen, zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het evenredigheidsbeginsel. De verzoekende partij stelt voor het overige vast dat in arrest nr. 241.008, wat betreft de aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel, zonder verdere toelichting werd geoordeeld dat “de verzoekende partij niet (...) aan(toont) dat met de bestreden bepalingen het uitoefenen van haar bevoegdheid om normerend op te treden inzake het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt”. Er valt niet in te zien waarom dat besluit zich ook in deze zaak zou opdringen, gelet op de argumentatie die de verzoekende partij in deze zaak aanvoert.

Zo heeft de Raad van State zich nog niet moeten uitspreken over de vraag of de verwerende partij unilateraal, dit wil zeggen zonder enige vorm van samenwerking met de verzoekende partij (hetzij via de procedures van overleg of betrokkenheid of middels enige andere samenwerkingsvorm, hetzij door het sluiten van een samenwerkingsakkoord), de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke

goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren kan samenstellen, door een voorzitter aan te wijzen.

Aanvaarden dat de verwerende partij kan overgaan tot een eenzijdige samenstelling van die examencommissie zal ontegensprekelijk een aanzienlijke weerslag hebben op de bevoegdheden van de verzoekende partij, zelfs in die mate dat het overdreven moeilijk wordt gemaakt om ter zake een doelmatig en coherent beleid te voeren. *In casu* moet immers worden vastgesteld dat de betrokken examencommissie bevoegd is ten aanzien van (kandidaat-)veiligheidsadviseurs die handelingen zullen stellen in domeinen die tot de federaal gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen zijn blijven behoren.

De examencommissie staat overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 meer bepaald in voor de examens die betrekking hebben op het vervoer van gevaarlijke goederen, in het bijzonder het opstellen van de examenvragen, het vaststellen van de procedures en de regels met betrekking tot de examenzittingen, het aanduiden van de verbeteraars en zo meer. In haar hoedanigheid van organisator van de examens die verband houden met de opleiding van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren, kan de betrokken examencommissie ontegensprekelijk verregaande maatregelen nemen die een wezenlijke impact hebben op de wijze waarop de betrokken federale bevoegdheden worden uitgeoefend en die aldus een wezenlijke invulling geven aan de door de federale overheid uit te oefenen bevoegdheden, in het bijzonder wat betreft het waarborgen van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (inzake het vervoer van nucleaire stoffen, van explosieven en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking), per spoor of over de binnenwateren (inzake het vervoer van nucleaire stoffen, van explosieven en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking). In dit verband kan worden verwezen naar bijlage III 'lijst van de stof voor het examen en de controletest' van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Daaruit blijkt dat voor de afgifte van het

scholingscertificaat, waarvoor de examencommissie onder meer de examenvragen moet opstellen, ten minste de volgende onderwerpen aan bod moeten komen:

“I. De algemene preventie- en veiligheidsmaatregelen:

- kennis van de soorten gevolgen die kunnen ontstaan bij een ongeval waarbij gevaarlijke goederen betrokken zijn;

- kennis van de voornaamste oorzaken van ongevallen;

II. De nationale bepalingen, communautaire normen en bepalingen van internationale overeenkomsten en akkoorden betreffende de gebruikte tak van vervoer, met name inzake:

1) de classificatie van gevaarlijke goederen:

- de procedure voor de classificatie van oplossingen en mengsels;

- de structuur van de opsomming van de stoffen;

- de klassen van gevaarlijke goederen en de beginselen waarop de classificatie berust;

- de aard van de vervoerde gevaarlijke stoffen en voorwerpen;

- de fysisch-chemische en toxicologische eigenschappen;

2) de algemene verpakkingsvoorschriften, met inbegrip van tanks en tankcontainers:

- de soorten verpakkingen, alsmede de codering en het merken ervan;

- de eisen met betrekking tot de verpakkingen en de voorschriften inzake de beproeving van de verpakkingen;

- de staat van de verpakking en de periodieke controle;

3) de opschriften en gevaarsetiketten:

- de tekst op de gevaarsetiketten;

- het aanbrengen en verwijderen van de gevaarsetiketten;

- signalisatie en etikettering;

4) de aanduidingen op het vervoersdocument:

- de inlichtingen op het vervoersdocument;

5) de wijze van verzending, de beperkingen inzake verzending:

- wagenlading;

- losgestort vervoer;

- vervoer in grote recipiënten voor losgestort vervoer;

- vervoer in containers;

- vervoer in vaste of afneembare tanks;

6) het vervoer van passagiers;

7) verbod van en voorzorgen bij samenlading;

8) het gescheiden houden van stoffen;

9) het beperken van de vervoerde hoeveelheden en de vrijgestelde hoeveelheden;

10) de manipulatie en het stouwen:

- laden en lossen (vullingsgraad);

- stouwen en gescheiden houden;

11) het reinigen en/of ontgassen voor het laden en na het lossen;

12) de bemanning: beroepsopleiding;

13) de boorddocumenten:

- vervoerdocumenten;

- schriftelijke richtlijnen;

- keuringsdocument van het voertuig;
 - opleidingsgetuigschrift voor de bestuurders van voertuigen;
 - opleidingscertificaat voor de binnenvaart;
 - kopie van elke afwijking;
 - overige documenten;
- 14) de veiligheidsinstructies: het toepassen van de instructies en de beschermingsuitrusting van de bestuurder;
 - 15) de voorschriften inzake bewaking: het parkeren;
 - 16) de regels en beperkingen met betrekking tot het verkeer of de binnenvaart;
 - 17) operationele of onvrijwillige lozingen van verontreinigende stoffen;
 - 18) de eisen met betrekking tot het vervoermaterieel.”

Het voorgaande bevestigt dat de bevoegdheid van de verwerende partij om ter zake in “algemene en overkoepelende regelingen” te voorzien, dermate vervlochten is met de federale residuaire en voorbehouden bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, dat de bestreden aanwijzing van een lid van de examencommissie door de verwerende partij niet zonder enige vorm van samenwerking met de verzoekende partij kon plaatsvinden. Immers, gelet op de specifieke eigenschappen van de gevaarlijke goederen en de noodzaak om de veiligheid van het vervoer ervan over de weg, per spoor of over de binnenwateren te waarborgen, is het niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk dat de verzoekende partij minstens enige zeggenschap kan hebben over de mate waarin maatregelen worden getroffen op het vlak van de tot haar eigen bevoegdheid behorende veiligheidsvoorschriften en dat met inbegrip van de opleiding en de examens betreffende de kennis en de vaardigheden die in hoofde van een veiligheidsadviseur vereist zijn met het oog op het vervoer van dergelijke gevaarlijke goederen. De verzoekende partij kan echter niet anders dan vaststellen dat de verwerende partij het op geen enkel ogenblik nodig gevonden heeft om haar over de voorgenomen aanwijzing van de voorzitter van de betrokken examencommissie vooraf te informeren of anderszins te raadplegen, door om advies te vragen of te voorzien in een vorm van betrokkenheid of overleg over de voorgenomen aanwijzing.

De loutere omstandigheid dat de verwerende partij ervoor geopteerd heeft om de persoon aan te wijzen die eerder al door de federale

overheid als voorzitter van de examencommissie was aangewezen, is in dit opzicht evenmin relevant. Vooreerst kan worden opgemerkt dat de verwerende partij zelf een onderscheid heeft willen maken tussen enerzijds de door de federale overheid aangewezen voorzitter, die de hoedanigheid van federaal ambtenaar heeft en anderzijds de door de verwerende partij aangewezen voorzitter, die louter als natuurlijke persoon is aangewezen. Gelet op dit verschil in hoedanigheid, dient de vermeende “eenheid” van de aangewezen persoon alvast sterk genuanceerd te worden.

Vervolgens komt het de verzoekende partij voor dat de vraag of de verwerende partij bij het uitoefenen van een bevoegdheid al dan niet in een vorm van samenwerking had moeten voorzien, als vormvereiste die voortvloeit uit het evenredigheidsbeginsel, niet afhankelijk kan worden gemaakt van de wijze waarop die bevoegdheid door de verwerende partij in een concreet geval wordt uitgeoefend. Anders gezegd, er kan niet worden aanvaard dat het loutere feit dat de verwerende partij er, *in casu*, finaal voor heeft gekozen om de voorzitter van de examencommissie, reeds zetelend in haar hoedanigheid van ambtenaar van de federale overheid, zelf ook aan te wijzen voor wat betreft de uitoefening van de gewestbevoegdheden, weze het als “natuurlijke persoon”, zou volstaan om de verwerende partij, in het algemeen, te ontslaan van elke vorm van samenwerking bij de aanwijzing van die voorzitter van de betrokken examencommissie. Gelet op de verwevenheid van de bevoegdheden, die ook tot uiting komt op het vlak van de bevoegdheden en taken van de examencommissie, kon de verwerende partij niet eenzijdig tot de aanwijzing van de voorzitter van die examencommissie overgaan, zonder het evenredigheidsbeginsel te schenden.

Gelet op de verwevenheid tussen de betrokken bevoegdheden van de verzoekende partij en de verwerende partij, volstaat het niet dat de verzoekende partij een eigen regeling zou kunnen aannemen, maar is ter zake een voorafgaande samenwerking (bijvoorbeeld door overleg) tussen de gewesten en de federale overheid vereist. Daarbij mag worden opgemerkt dat de verwerende partij is overgegaan tot de eenzijdige aanwijzing van de voorzitter van de betrokken

examencommissie, op een ogenblik dat de verzoekende partij alleszins nog niet in een dergelijke “eigen regeling” had voorzien.

Beoordeling

7. Het derde, ondergeschikte middel, is geput uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit, in zoverre de verwerende partij eenzijdig de voorzitter aanwijst 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.

Ontvankelijkheid van het middel

8. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie op inzake “gebrek aan rechtsmacht” omdat de kritiek van de verzoekende partij volgens haar in wezen een kritiek inhoudt op de bevoegdheidverdelende regels uit de bijzondere wet zelf en derhalve geen kritiek op de wijze waarop de verwerende partij de haar toegewezen exclusieve bevoegdheid met het bestreden besluit heeft uitgeoefend.

In haar laatste memorie stelt de verwerende partij, in antwoord op het auditorsverslag waarin deze exceptie wordt verworpen, dat haar exceptie verkeerd is begrepen. Volgens haar is het uiteraard zo dat de Raad van State principieel over de rechtsmacht beschikt om kennis te nemen van een middel waarbij wordt aangevoerd dat een besluit van de Vlaamse Regering het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit schendt. Zij stelt echter dat een middel waarin die schending wordt aangevoerd, slechts op ontvankelijke wijze kan worden aangevoerd wanneer de verzoekende partij in haar verzoekschrift op voldoende en duidelijke wijze aangeeft hoe deze beginselen *in concreto* worden geschonden. Het volstaat volgens haar niet de overtreden rechtsregels te vermelden, er dient ook te worden aangegeven waarom het

bestreden besluit de bepalingen waarvan de schending wordt aangevoerd, *in concreto* schendt. Dit veronderstelt dat door de verzoekende partij wordt aangevoerd dat de verwerende partij met het bestreden besluit zo verregaande maatregelen heeft genomen dat het de verzoekende partij onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

9. De verwerende partij betwist terecht niet langer dat de Raad van State rechtsmacht heeft om kennis te nemen van het middel.

Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij argumenteert welke van haar bevoegdheden worden aangetast. Of deze argumentatie overtuigt, zal bij het onderzoek van de gegrondheid van het middel worden beoordeeld.

De exceptie zoals geformuleerd, is dan ook ongegrond.

Gegrondheid van het middel

10. Door de partijen wordt niet betwist dat noch de Grondwet, noch de wetten tot hervorming der instellingen voorzien in een verplichting voor de verwerende partij om bij het nemen van het bestreden besluit vooraf overleg te plegen met de verzoekende partij.

Niettemin kunnen overeenkomstig vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ook het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit een bron van verplichte samenwerking zijn wanneer dit voortvloeit uit de verweven aard van de bevoegdheden.

Luidens artikel 143, § 1, van de Grondwet nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met het oog op het vermijden van belangenconflicten, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de federale loyaliteit in acht.

Het beginsel van de federale loyaleit houdt blijkens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in zijn geheel niet te verstoren; het betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden; het geeft aan in welke geest dit moet geschieden (zie onder meer GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.4 met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat B.Z. 1991- 92, nr. 100-29/2°).

Het beginsel van de federale loyaleit, gelezen in samenhang met het (redelijkheids- en) evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erop toe te zien dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt (vergelijk GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.5).

De omstandigheid dat een regeling een weerslag kan hebben op de bevoegdheid van een andere federale entiteit volstaat in beginsel niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel (vergelijk GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.14).

Het volstaat niet dat de verzoekende partij overleg wenselijk acht: het valt haar toe om aan te tonen dat de bevoegdheden ter zake dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

11. De verzoekende partij voert aan dat met het bestreden besluit de uitoefening van de federale bevoegdheden onmogelijk en alleszins overdreven moeilijk wordt gemaakt, omdat de betrokken examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs ook bevoegd is ten aanzien van (kandidaat-)veiligheidsadviseurs die handelingen zullen stellen in domeinen die ontegensprekelijk tot de federaal gebleven aspecten van het gevaarlijk vervoer zijn blijven behoren en die commissie eenzijdig de nadere regels bepaalt waaronder een persoon gemachtigd wordt om inzake het vervoer van gevaarlijke goederen als

veiligheidsadviseur te kunnen handelen, ook wanneer de handelingen betrekking hebben op het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen die blijvend onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren. De verzoekende partij stelt dat in haar hoedanigheid van organisator van de examens de betrokken examencommissie ontegensprekelijk verregaande maatregelen kan nemen die een wezenlijke impact hebben op de wijze waarop de betrokken federale bevoegdheden worden uitgeoefend, die aldus een wezenlijke invulling geven aan de door de federale overheid uit te oefenen bevoegdheden, in het bijzonder wat betreft het waarborgen van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (inzake het vervoer van nucleaire stoffen, van explosieven en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking), per spoor of over de binnenwateren (inzake het vervoer van nucleaire stoffen, van explosieven en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking). Volgens de verzoekende partij volstaat het immers om het opleidingsgetuigschrift te behalen om het beroep van veiligheidsadviseur te mogen uitoefenen.

12.1. In arrest nr. 241.012 van 13 maart 2018 heeft de Raad van State het volgende vastgesteld:

“11.3.1. [...]

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.

[...]

11.3.3.2. Zoals is uiteengezet met betrekking tot het bevoegdheidskader [...], 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.”

12.2. In het licht van die overwegingen moet worden aangenomen dat de opdracht 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 – waarvan de verwerende partij de voorzitter heeft aangewezen – volledig past binnen de bevoegdheid van de verwerende partij om de toegang tot het beroep van veiligheidsadviseur te regelen. Het valt haar dan ook toe om de voorzitter van die examencommissie aan te wijzen.

12.3. Met het bestreden besluit wordt geenszins ingegrepen in de betrokken federale bevoegdheden. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, valt niet in te zien hoe de examencommissie zo verregaande maatregelen zou kunnen nemen dat ze een wezenlijke impact zouden hebben op de wijze waarop de federale bevoegdheden worden uitgeoefend en daardoor een wezenlijke invulling zouden geven aan de door de federale overheid uit te oefenen bevoegdheden. De verzoekende partij somt het examenprogramma op, maar laat na aan te tonen dat één van de onderdelen ervan zou verhinderen haar eigen reglementering ter zake vervoer waarvoor zij bevoegd is gebleven uit te werken of toe te passen. Dat blijkt ook niet spontaan.

In dat verband kan erop worden gewezen, zoals in arrest nr. 241.012 van 13 maart 2018 (*sub* 12.1 geciteerd) is benadrukt, dat niets de verzoekende partij verhindert bij het uitoefenen van haar bevoegdheid in de voor

haar voorbehouden vervoersmodi in (bijkomende) specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels te voorzien. De in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vervatte regeling verhindert dit geenszins. De verwerende partij hoefde – in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert – niet te wachten totdat de verzoekende partij een initiatief in die zin zou hebben genomen alvorens zij het bestreden besluit mocht aannemen.

12.4. Ook de argumenten door de verzoekende partij ontleend aan de opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij de wording van de betrokken bepalingen van de BWHI in verband met het gevaarlijk vervoer, tonen op zich in redelijkheid niet aan dat dergelijk overleg met de federale overheid absoluut noodzakelijk zou zijn voor de tenuitvoerlegging van een coherent beleid inzake gevaarlijk vervoer wat de federale uitzonderingen betreft.

12.5. De argumenten die door de verzoekende partij zijn aangevoerd om het verstrengeld zijn van de federale en gewestelijke bevoegdheden ter zake aan te tonen, leiden niet tot het besluit dat die bevoegdheden dermate verweven zijn dat ze slechts dan in een onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

12.6. Het bestreden besluit is dan ook niet onverenigbaar met het evenredigheidsbeginsel dat bij de uitoefening van bevoegdheden in acht moet worden genomen, noch met het beginsel van de federale loyaleit, waaruit door de verzoekende partij geen andere argumenten worden afgeleid dan die welke werden aangevoerd met betrekking tot de schending van het evenredigheidsbeginsel.

13. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende 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 verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 januari 2019, 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