

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 245.064 van 2 juli 2019  
in de zaak A. 219.560/IX-9382**

In zake :       het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR NUCLEAIRE  
                  CONTROLE  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaten Günther L'heureux en Roel Meeus  
                  kantoor houdend te 1200 Brussel  
                  Gulledelle 96 bus 3  
                  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 23 juni 2016, strekt tot de nietigverklaring van 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’.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 april 2019.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Günther L'heureux, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, 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 en regelgevend kader*

3.1. 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’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016) brengt wijzigingen aan in oorspronkelijk federale rechtsregels betreffende aangelegenheden inzake mobiliteitsbeleid en openbare werken en vervoer die in het kader van de zesde staatshervorming zijn overgedragen aan de gewesten.

3.2. Hoofdstuk 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016, dat bestaat uit de artikelen 23 tot 34, bevat diverse wijzigingen van 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’:

“Art. 23. In artikel 2 van 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, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 26 juli 2007, 4 juli 2011 en 17 februari 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° punt 11° wordt vervangen door wat volgt :

‘11° ‘minister’ : de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer;’;

2° punt 12° wordt vervangen door wat volgt :

‘12° ‘Departement’ : 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;’;

3° er wordt een punt 13° toegevoegd, dat luidt als volgt :

‘13° ‘gemachtigde’ : het hoofd van het Departement.’.

Art. 24. In artikel 5 en 6 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 25. In artikel 12 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 maart 2009, worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 26. In artikel 14, 15 en 16 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 27. In artikel 20 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 maart 2009, worden paragraaf 1 tot en met 4 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.’.

Art. 28. In artikel 21 en 24 tot en met 27 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 29. in artikel 33 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 maart 2009, worden woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 30. In artikel 34 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 3 wordt de zinsnede ‘de directie ‘vervoer van gevaarlijke stoffen’’ telkens vervangen door de woorden ‘het Departement’;

2° in paragraaf 7 worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 31. In artikel 35 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid voor deze klasse’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 32. In artikel 36 en 37 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 33. Artikel 38 van hetzelfde besluit wordt opgeheven.

Art. 34. In punt 2 en 3 van bijlage V bij hetzelfde besluit wordt de zinsnede ‘de directie ‘vervoer van gevaarlijke stoffen’’ telkens vervangen door de woorden ‘het Departement’.”

De meeste bepalingen strekken ertoe om verwijzingen naar de voorheen bevoegde federale instanties te vervangen door of aan te vullen met verwijzingen naar de volgens de Vlaamse regering thans bij het Vlaamse Gewest bevoegd geworden minister, personeelsleden of diensten.

#### *IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep*

4. In haar memorie van antwoord vraagt de verwerende partij om het voorwerp van het vernietigingsberoep te beperken tot hoofdstuk 7 (artikelen 23 tot 34) van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016.

5. Uit de uiteenzetting van het eerste en tweede middel blijkt dat het voorwerp van het beroep enkel betrekking heeft op de artikelen 23 tot 34 (hoofdstuk 7) van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016. Tegen de overige artikelen van het besluit worden geen middelen aangevoerd. Het blijkt

ook niet dat een eventuele vernietiging van de artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 een invloed heeft op de draagwijdte van de andere nieuwe regels.

Er is derhalve reden om het voorwerp van het beroep te beperken tot de artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *A. Eerste middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

6.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI en de federale residuaire bevoegdheid, van de federale loyauteit (voortvloeiend uit artikel 143 van de Grondwet).

Met de artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 wordt volgens de verzoekende partij een materie geregeld die behoort tot de (exclusieve) federale bevoegdheid in de mate wijzigingen worden aangebracht in 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). Dit koninklijk besluit bevat immers een regeling die van toepassing is op het gevaarlijk vervoer van (onder meer) klasse 7, zijnde radioactieve stoffen. Meer bepaald volgt uit deze regeling een verplichting voor ondernemingen die radioactieve stoffen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren om te beschikken over een

veiligheidsadviseur die voldoet aan de vereisten inzake beroepsbekwaamheid. Deze regeling is erop gericht ervoor te zorgen dat de activiteiten van de ondernemingen, actief in het vervoer van gevaarlijke goederen, gemakkelijker met inachtneming van de toepasselijke regelgeving en onder optimale veiligheidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden.

Uit artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI volgt dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de regels inzake het vervoer van radioactieve stoffen over de waterwegen en over de weg is voorbehouden aan de federale overheid.

6.2. De regeling uitgewerkt in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 dient volgens de verzoekende partij gezien te worden als een erkennings- en vergunningenstelsel voor de ondernemingen die gevaarlijke goederen vervoeren en voor de veiligheidsadviseurs. Voor wat de ondernemingen betreft die radioactieve stoffen vervoeren, wordt dit in dit koninklijk besluit ook zo aangegeven, aangezien in artikel 4 vermeld wordt dat radioactieve stoffen “enkel vervoerd (mogen) worden door personen daartoe erkend door het Agentschap”.

In de parlementaire voorbereiding bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming) werd ook aangegeven dat de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep geen afbreuk doet aan de bevoegdheid om in een erkennings- en vergunningenstelsel te voorzien in het kader van de (materiële) bevoegdheden. De verzoekende partij verwijst daarbij ook naar advies 57.300/1 van 21 april 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

6.3. De verwerende partij gaat er volgens de verzoekende partij dan ook ten onrechte van uit dat de bestreden bepalingen betrekking hebben op vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de BWHI, waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

Vooreerst dient de regeling uit het koninklijk besluit van 5 juli 2006, zoals gewijzigd met de bestreden bepalingen, gezien te worden als een erkennings- en vergunningenstelsel waarvoor de overheid die bevoegd is voor de (materiële) bevoegdheid, *in casu* het vervoer van gevaarlijke goederen, waaronder radioactieve stoffen, bevoegd is. Het zwaartepunt van de geregelde rechtssituatie ligt immers in essentie bij de bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen.

Daarnaast dient volgens de verzoekende partij vastgesteld te worden dat de regeling in het koninklijk besluit van 5 juli 2006, zoals gewijzigd door het bestreden besluit, voor wat de functie van veiligheidsadviseur betreft, louter voorwaarden bepaalt waaraan voldaan dient te worden door de personen die werkzaam zijn als veiligheidsadviseur, maar dat deze voorwaarden niet gelden voor de uitoefening van het beroep als dusdanig.

Ook dient vastgesteld te worden dat de veiligheidsadviseurs, zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 5 juli 2006, geen beroep uitoefenen, waaraan de term vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI refereert.

Ten slotte is het zo dat vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de BWHI niet gelden voor de toegangsvoorwaarden tot openbare ambten of openbare functies, nu het niet gaat om beroepen in de zin van voormeld artikel. De functie van veiligheidsadviseur dient volgens de verzoekende partij in het licht van de beoogde doelstelling beschouwd te worden als de uitoefening van een taak van algemeen belang.

6.4. Louter ondergeschikt merkt de verzoekende partij op dat zelfs wanneer de uitgewerkte regeling van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vestigingsvoorwaarden zou bevatten in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, de federale overheid onverminderd bevoegd gebleven is.

Enerzijds is het volgens haar zo dat de regelgeving met betrekking tot bepaalde federaal gebleven aangelegenheden, waarvan tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming werd vooropgesteld dat ze in ieder geval tot de federale bevoegdheid blijven behoren, waaronder het vervoer van gevaarlijke goederen, bepalingen bevat die kunnen worden beschouwd als regels die de toegang tot het beroep betreffen. Daarvan wordt aangenomen dat de gewesten, wanneer ze hun bevoegdheden inzake vestigingsvoorwaarden uitoefenen, niet zelf die federale bevoegdheden mogen uitoefenen. Dit betekent volgens de verzoekende partij dan ook dat enkel de federale overheid bevoegd is om inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, waaronder radioactieve stoffen, regelgevend op te treden en om de vestigingsvoorwaarden te bepalen.

Anderzijds dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat de bevoegdheidsoverdracht inzake vestigingsvoorwaarden niet geldt voor dienstverlenende intellectuele beroepen. Niets belet de federale overheid om de functie van veiligheidsadviseur te beschouwen als een dienstverlenend intellectueel beroep.

7.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat in advies 57.187/1 van 1 april 2015 van de afdeling Wetgeving wordt bevestigd, en dit met verwijzing naar arrest nr. 45/2012 van 15 maart 2012 van het Grondwettelijk Hof, dat een beroep enkel betrekking heeft op iedere economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding wordt verricht. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan niet worden afgeleid dat de gewestelijke bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geldt ongeacht of de activiteit in loondienst dan wel op zelfstandige basis wordt uitgeoefend. Het Grondwettelijk Hof spreekt zich hierover niet uit. Ook uit de stelling van de verwerende partij dat de bijzondere wetgever de bevoegdheid voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer als onderdeel van de gewestelijke bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden in zijn geheel als een homogeen pakket heeft willen overdragen aan de gewesten, kan

terzake geen argument worden geput. Het is niet omdat het zou gaan om een homogeen pakket dat de term beroep zonder meer zou refereren aan activiteiten in loondienst. Ook uit het feit dat artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 bepaalt dat de functie van veiligheidsadviseur ook mag worden uitgeoefend door een werknemer, kan geen argument worden geput. Deze bepaling kan uiteraard geen nuttige invulling geven aan het begrip ‘beroep’ in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

7.2. Door aan te geven in welke regelgeving de materie van het vervoer van radioactieve stoffen in elk geval wordt geregeld, heeft volgens de verzoekende partij de bijzondere wetgever uitdrukkelijk te kennen gegeven dat de opgegeven regelgeving niet exhaustief is.

7.3. Hoewel met de bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 niet rechtstreeks wordt geraakt aan artikel 4 van 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’ en hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’, maar enkel het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt gewijzigd, werken die bestreden bepalingen volgens de verzoekende partij toch door. Met het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt immers een verplichting ingevoerd voor ondernemingen die radioactieve stoffen vervoeren over de weg, per spoor of over de binnenwateren, om te beschikken over een veiligheidsadviseur die voldoet aan bepaalde vereisten. Welnu, de verwerende partij stelt zelf dat de bestreden bepalingen (en dus ook het koninklijk besluit van 5 juli 2006) een voorwaarde omvatten tot het uitoefenen van een economische activiteit voor ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor en over de binnenwateren vervoeren. Dit is ook logisch, nu overeenkomstig artikel 58.2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 een aanvraag tot het verkrijgen van een vervoervergunning onder meer de aanwijzing van een persoon

belast met het toezicht op het vervoer en de naleving van de wettelijke of reglementaire verplichtingen dient te bevatten. De afgifte van de vergunning is afhankelijk van het voorhanden zijn van een veiligheidsadviseur.

8. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 niets te maken zouden hebben met de uitoefening van het beroep van veiligheidsadviseur als dusdanig en dat deze geen beroep uitoefenen. In zover in dit verband wordt opgemerkt met verwijzing naar onder meer de arresten nrs. 241.012 en 241.015 van 13 maart 2018 van de Raad van State om te stellen dat de Raad van State het standpunt van de verzoekende partij niet heeft bijgetreden, wijst zij erop dat dit niet expliciet blijkt uit voornoemde arresten.

De verzoekende partij stelt daarnaast dat de Raad van State zich in de arresten nrs. 241.012 en 241.015 niet heeft uitgesproken over de mogelijke kwalificatie van het beroep van veiligheidsadviseur als zijnde een openbaar ambt waarvoor de vestigingsvoorwaarden van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI niet gelden, dan wel als een dienstverlenend intellectueel beroep, dat uitgesloten is van het toepassingsgebied van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6° BWHI waarnaar verwezen mag worden.

### *Beoordeling*

9.1. 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 van 13 maart 2018.

Wat de bevoegdheid inzake het spoorvervoer betreft, draagt geen enkele bepaling uit de BWHI, noch enige andere bepaling, de aangelegenheid van het spoorvervoer op aan de gewesten. 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”.

9.2. Wat de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep betreft, is heel de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten 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.

9.3. Hoofdstuk 7 van het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 dat bestaat uit de artikelen 23 tot 34, bevat diverse wijzigingen van 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’.

Het eerste middel doet de vraag rijzen of de in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geregelde aangelegenheid beschouwd dient te worden als een regeling van vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, dan wel of 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.

9.4. In zijn arresten nrs. 241.012 en 241.015 van 13 maart 2018 heeft de Raad van State, in het kader van twee annulatieberoepen gericht tegen enerzijds 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’ en anderzijds het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 6 januari 2015 ‘betreffende de aanwijzing van de voorzitter van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ omtrent voormelde kwalificatie reeds als volgt geoordeeld:

“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 voor 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.”

9.5. De Raad bevestigt deze overwegingen ook voor de voorliggende zaak. Op te merken valt dat al de door de partijen in de voorliggende zaak aangehaalde parlementaire voorbereiding, rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State door de Raad van State reeds in zijn eerder oordeel betrokken zijn.

Uit het voorgaande volgt dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 zich aandient als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

De hiervóór vermelde federale bevoegdheden beletten 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 radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven, het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer per spoor.

9.6. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat “de vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI niet gelden voor de toegangsvoorwaarden tot openbare ambten of openbare functies, nu het niet gaat om beroepen in de zin van voormeld artikel” en “de functie van veiligheidsadviseur [...] in het licht van de beoogde doelstelling [dient] beschouwd te worden als de uitoefening van een taak van algemeen belang”, kan met de verwerende partij worden gesteld dat veiligheidsadviseurs noch deel uitmaken van openbare diensten in de organieke betekenis van de term, noch een openbare dienst verlenen in de functionele betekenis. De omstandigheid dat het beroep van veiligheidsadviseur bijdraagt tot de veiligheid, maakt nog niet dat het een openbare functie betreft.

9.7. In de mate dat de verzoekende partij in ondergeschikte orde vooreerst aanvoert dat, zelfs als wordt aangenomen dat de uitgewerkte regeling in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI zou bevatten, enkel de federale overheid bevoegd is gebleven gelet op de nauwe band met haar materiële bevoegdheden om inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, waaronder radioactieve stoffen, regelgevend op te treden en om de vestigingsvoorwaarden te bepalen, dit door de Raad van State in de voormelde arresten is onderzocht en op grond van de hiervóór reeds weergegeven redenen niet is aanvaard. Er is geen reden thans om anders te oordelen.

9.8. In de mate dat de verzoekende partij in ondergeschikte orde ook nog aanvoert dat de bevoegdheidsoverdracht inzake vestigingsvoorwaarden niet geldt voor dienstverlenende intellectuele beroepen en niets de federale overheid belet om de functie van veiligheidsadviseur te beschouwen als een dienstverlenend intellectueel beroep, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij geen gegevens aanbrengt waaruit blijkt dat het beroep van veiligheidsadviseur door de federale overheid als een dienstverlenend intellectueel beroep wordt beschouwd.

10. Het eerste middel is niet gegrond.

## *B. Tweede middel*

### *Uiteenzetting van het middel*

11.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), BWHI en artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI en de federale residuaire bevoegdheid, van de federale loyauteit (voortvloeiend uit artikel 143 van de Grondwet) en van het evenredigheidsbeginsel.

Zelfs in de mate dat ervan zou worden uitgegaan dat de uitgewerkte regeling behoort tot de bevoegdheden van de gewesten, dient volgens de verzoekende partij vastgesteld te worden dat ze evenzeer raakt aan de federale (exclusieve) bevoegdheid inzake kernbrandstoffencyclus (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), BWHI) en desgevallend aan de federale bevoegdheid inzake het spoorvervoer (als residuaire federale bevoegdheid) en de bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI).

11.2. Met de bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit geschonden. Met die bepalingen is een regeling uitgewerkt waardoor de uitoefening door de federale Staat (en ook het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, hierna het FANC) van haar bevoegdheid inzake kernbrandstoffencyclus en het vervoer van gevaarlijke goederen, waaronder radioactieve stoffen, onmogelijk wordt gemaakt dan wel ernstig wordt bemoeilijkt.

Als gevolg van het bestreden besluit zal immers de samenstelling van de examencommissie voor de klasse 7 (radioactieve stoffen) niet langer bepaald worden door de directeur-generaal van het FANC, maar wel door

de voorzitter die aangewezen wordt door de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer.

Aangezien het tot de taken van de examencommissie behoort om de examenvragen op te stellen, de procedures en regels met betrekking tot de keuze van de vragen en de verbetering van de antwoorden vast te stellen, en de verbeteraars aan te duiden, is de rol van de examencommissie en in het bijzonder van de voorzitter volgens de verzoekende partij cruciaal.

Doordat niet langer de directeur-generaal van het FANC als voorzitter zal fungeren, dreigt elke uniformiteit en controle op de examens onmogelijk dan wel ernstig bemoeilijkt te worden. Door de samenstelling van de examencommissie aan de directeur-generaal van het FANC te onttrekken en bijgevolg ook de werking van de examencommissie, zal het FANC niet langer kunnen toezien op en instaan voor deze examens. Gelet op het belang van de kennis in hoofde van de veiligheidsadviseurs in het licht van de veiligheid van het vervoer van radioactieve stoffen is een geïntegreerde en coherente aanpak door één centrale examencommissie die daarvoor over de vereiste know-how beschikt, volgens de verzoekende partij van cruciaal belang voor 's lands veiligheid.

Naast een mogelijk gebrek aan uniformiteit van de examens georganiseerd in de verschillende gewesten, waarbij het niveau en de moeilijkheidsgraad danig kan verschillen, bestaat ook het risico op 'examen-shopping', waarbij kandidaat-veiligheidsadviseurs kiezen examens af te leggen voor die examencommissie met de minst hoge moeilijkheidsgraad.

In een tussenfase, dit is zolang de andere gewesten geen eigen regeling hebben uitgewerkt, bestaat volgens de verzoekende partij ook een praktische moeilijkheid. Gelet op het beperkt aantal kandidaat-veiligheidsadviseurs per jaar (een tiental) is het verre van evident om op een kostenefficiënte wijze examens te organiseren.

11.3. Daarnaast wijst de verzoekende partij ook op moeilijkheden die dreigen te ontstaan bij de omzetting van richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom’.

11.4. In ieder geval kan volgens haar niet anders dan vastgesteld worden dat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en van de federale Staat uitermate nauw verweven zijn en dat bijgevolg het Vlaamse Gewest bij de uitoefening van zijn bevoegdheden diende samen te werken met de federale Staat, hetzij via een samenwerkingsakkoord, hetzij via een andere samenwerkingsvorm.

Niettegenstaande het FANC de Vlaams overheid hierop heeft gewezen in zijn schrijven van 9 december 2015, is de verwerende partij hieraan voorbijgegaan en heeft zij zonder rekening te houden met de federale bevoegdheden terzake het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 genomen.

12.1. In antwoord op de door de verwerende partij in haar memorie van antwoord met betrekking tot het tweede 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 tweede middel wel ontvankelijk is. Aan de hand van een opsomming van de verschillende gevolgen die het bestreden besluit met zich mee zal brengen voor de federale overheid en het FANC, heeft de verzoekende partij immers aangetoond dat met het bestreden besluit een regeling werd uitgewerkt waardoor de uitoefening door de federale Staat (en ook het FANC) van haar bevoegdheid inzake kernbrandstoffencyclus en het vervoer van gevaarlijke goederen,

waaronder radioactieve stoffen, onmogelijk wordt gemaakt dan wel ernstig wordt bemoeilijkt.

De argumentatie van de verwerende partij komt er trouwens op neer dat elke kritiek op de wijze waarop een toegekende bevoegdheid wordt uitgeoefend, ook een (opportuniteits)kritiek op de bevoegdheidverdelende regels zou vormen.

12.2. De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij niet worden gevolgd waar zij stelt dat de bestreden bepalingen niet raken aan artikel 4 van 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’ en hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’. Hoewel de bestreden bepalingen hier niet rechtstreeks aan raken, maar enkel het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wijzigen, werken ze toch door. Met het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt immers een verplichting ingevoerd voor ondernemingen die radioactieve stoffen vervoeren over de weg, per spoor of over de binnenwateren, om te beschikken over een veiligheidsadviseur die voldoet aan bepaalde vereisten. Welnu, de verwerende partij stelt zelf dat de bestreden bepalingen (en dus ook van het koninklijk besluit van 5 juli 2006) een voorwaarde tot het uitoefenen van een economische activiteit voor ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor en over de binnenwateren vervoeren, omvatten.

12.3. De argumentatie van de verwerende partij in verband met artikel 13 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, namelijk dat de scholing voor de vakbekwaamheid wordt georganiseerd door het FANC of door een door de Vlaamse minister erkende instelling, is volgens de verzoekende partij naast de kwestie omdat de kritiek van de verzoekende partij niet slaat op de scholing, maar wel op de samenstelling van de examencommissie en op de organisatie van de

examens. Uit het ongewijzigd blijven van artikel 13 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 kan alleszins niet worden afgeleid dat voldoende rekening zou zijn gehouden met de federale bevoegdheden inzake radioactieve stoffen of met de rol van het FANC.

12.4. De argumentatie van de verwerende partij dat de samenstelling van de examencommissie voor de veiligheidsadviseurs voor klasse 7 door de Vlaamse minister voor het mobiliteitsbeleid tot de normale uitoefening van de door de bijzondere wet Zesde Staatshervorming toegekende bevoegdheden behoort, is volgens haar nietszeggend in het licht van de beoordeling of er al dan niet een schending van het evenredigheidsbeginsel en van de federale loyaliteit voorligt. De vraag is immers of de wijze waarop de verwerende partij de door de bijzondere wet Zesde Staatshervorming toegekende bevoegdheden heeft uitgeoefend, de uitoefening van de federale bevoegdheden onevenredig zwaar bemoeilijkt heeft. De argumentatie van de verwerende partij dat de kritiek van de verzoekende partij prematuur zou zijn omdat nog geen besluit tot aanwijzing van de voorzitter van de examencommissie voor klasse 7 genomen werd, kan niet worden gevolgd. Er valt niet in te zien op welke grondslag de Vlaamse minister bevoegd voor mobiliteitsbeleid bevoegd zou zijn om de voorzitter van het (federale) FANC in de examencommissie te benoemen.

12.5. Ook merkt de verzoekende partij nog op dat de stelling dat het Europees recht de interne organisatie van de lidstaten ongemoeid laat, uiteraard niet betekent dat de verschillende overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden niet gehouden zouden zijn om het (internrechterlijk) evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit te respecteren.

12.6. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat volgens haar niet anders dan vastgesteld kan worden dat de bevoegdheden inzake de toegang tot het beroep van veiligheidsadviseur enerzijds en het vervoer van radioactieve stoffen anderzijds dermate verweven zijn dat ze enkel in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

13.1. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat, in de mate dat verwezen wordt naar arrest nr. 241.008 van 13 maart 2018 van de Raad van State, de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel door de Raad uiteraard louter en alleen geldt voor de feiten die voorlagen in die betrokken zaak, hetgeen volgens haar de Raad van State dan ook heeft gepreciseerd door aan te geven dat de betrokken overweging enkel “*in casu*” geldt. Zelfs wanneer deze wijzigingsbepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 4 december 2015 grote gelijkenissen vertonen met de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 die met het voorliggende beroep worden bestreden, kan de conclusie uit arrest nr. 241.008 van 13 maart 2018 niet zonder meer worden doorgetrokken naar deze zaak. Niet alleen gaat het om verschillende regelingen, maar bovendien blijkt niet dat de ingeroepen moeilijkheden dezelfde of gelijkaardig zouden zijn. De verzoekende partij is van oordeel dat *in casu* de ingeroepen impact van die orde is dat de uitoefening van de betrokken bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

13.2. Of de bestreden bepalingen nu al dan niet rechtstreeks raken aan artikel 4 van de voornoemde wet van 15 april 1994 of aan de bepalingen van hoofdstuk VII van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001 is *in se* niet relevant. Waar het om draait is dat met het koninklijk besluit van 5 juli 2006 een verplichting wordt ingevoerd voor ondernemingen die radioactieve stoffen vervoeren over de weg, per spoor of over de binnenwateren, om te beschikken over een veiligheidsadviseur die voldoet aan bepaalde vereisten. Hierdoor omvatten de bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 (en dus ook van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 ) een voorwaarde tot het uitoefenen van een economische activiteit voor ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor en over de binnenwateren vervoeren.

De verzoekende partij herhaalt dat de argumentatie van de verwerende partij dat artikel 13 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 niet gewijzigd werd door de bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 en dat voor de scholing van de vakbekwaamheid van

de veiligheidsadviseurs inzake het vervoer van radioactieve stoffen blijvend gebruik wordt gemaakt van de door het FANC verstrekte opleidingen, naast de kwestie is en wel omdat de kritiek van de verzoekende partij niet slaat op de scholing, maar wel op de samenstelling van de examencommissie en op de organisatie van de examens. Uit het ongewijzigd blijven van voormeld artikel 13 kan alleszins niet worden afgeleid, zoals de verwerende partij doet, dat voldoende rekening zou zijn gehouden met de federale bevoegdheden inzake radioactieve stoffen of met de rol van het FANC. De verzoekende partij stelt alleszins vast dat tot op heden in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest nog steeds geen regeling inzake de organisatie van examens is uitgewerkt.

13.3. Met betrekking tot het argument dat het Europees recht zich niet inlaat met de internrechtelijke bevoegdheid tot omzetting van een richtlijn, *in casu* richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom’, dient opgemerkt te worden dat dit argument voorbijgaat aan de door de verzoekende partij aangevoerde kritiek. Dat het Europees recht de interne organisatie van de lidstaten ongemoeid laat, betekent uiteraard niet dat de verschillende overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden niet gehouden zouden zijn om het (internrechterlijk) evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit te respecteren. Het beschikken over een veiligheidsadviseur die voldoet aan bepaalde vereisten, is op grond van de bestreden bepalingen (en dus ook van het koninklijk besluit van 5 juli 2006) een voorwaarde tot het uitoefenen van een economische activiteit voor ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor en over de binnenwateren vervoeren. Deze voorwaarde wordt echter geregeld in een andere regeling dan deze waarvoor de federale overheid bevoegd is.

De verzoekende partij benadrukt daarbij ook dat zij in het verzoekschrift tot nietigverklaring heeft gewezen op de verplichting om op grond

van artikel 14, lid 1, van de voormelde richtlijn tegen 6 februari 2018 een passend wetgevings- en administratief kader op te stellen om ervoor te zorgen dat aan alle personen die voor hun taken over specifieke bekwaamheden op het gebied van stralingsbescherming moeten beschikken, een geschikte vorming, opleiding en voorlichting met betrekking tot stralingsbescherming wordt verstrekt. Daarbij moeten de lidstaten zorgen voor regelingen voor het opzetten van vormingen, opleidingen en heropleidingen met het oog op de erkenning van (onder meer) stralingsbeschermingsdeskundigen. Op basis hiervan heeft de federale overheid voor wat de praktijk van het vervoer van radioactieve stoffen betreft, een erkenningsregeling voor het vervoer uitgewerkt. De regeling inzake de veiligheidsadviseurs valt hier buiten en wordt thans gewestelijk geregeld in het koninklijk besluit van 5 juli 2006, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit. Dit maakt dat geen controle en inspectie op de naleving van de bepalingen van dit besluit gebeurt, omdat er niet in voorzien is in de betrokken regelgeving en dit dan ook niet mogelijk is door de federale overheid. Dit strookt niet met de voormelde richtlijn die de lidstaten opdraagt in een handhavingssysteem te voorzien.

### *Beoordeling*

14. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), BWHI, artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, en 13°, BWHI en de federale residuaire bevoegdheid, van de federale loyaliteit (voortvloeiend uit artikel 143 van de Grondwet) en van het evenredigheidsbeginsel.

### *Ontvankelijkheid van het middel*

15. 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.

16. Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij niet de bepalingen van de BWHI als zodanig bekritiseert, maar louter argumenteert dat het bestreden besluit haar bevoegdheden aantast.

De exceptie mist feitelijke grond.

#### *Gegrondheid van het middel*

17. 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 loyauteit 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 loyauteit in acht.

Het beginsel van de federale loyauteit 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 haar 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 loyauteit, 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.

18. De bestreden artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 kennen taken die voorheen aan federale overheden, ambtenaren of ministers waren toegekend, nu toe aan instanties, personeelsleden en de bevoegde minister in het Vlaamse Gewest. Dat dit een impact kan hebben op de bevoegdheid van de federale Staat kan in het licht van de gewijzigde bepalingen niet worden uitgesloten. Zoals hiervóór reeds werd gesteld, volstaat de omstandigheid dat een regeling een weerslag kan hebben op de bevoegdheid van een andere federale entiteit in beginsel echter niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel.

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, het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer per spoor, neemt niet weg dat de federale overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden onder meer in eigen, voor die welbepaalde vervoersmodi specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien.

Zo blijkt de federale overheid inmiddels een koninklijk besluit van 22 oktober 2017 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7’ te hebben aangenomen waarin in een specifieke erkenningsregeling inzake het vervoer van radioactieve stoffen is voorzien.

19. Wat de kritiek van de verzoekende partij betreft, dat met het koninklijk besluit van 5 juli 2006 een verplichting wordt ingevoerd voor ondernemingen die radioactieve stoffen vervoeren over de weg, per spoor of over de binnenwateren, om te beschikken over een veiligheidsadviseur die voldoet aan bepaalde vereisten en hierdoor de bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 maart 2016 (en dus ook van het koninklijk besluit van 5 juli 2006) een voorwaarde omvatten tot het uitoefenen van een economische activiteit voor ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor en over de binnenwateren vervoeren, dient het volgende te worden opgemerkt.

De verplichting voor elke onderneming waarop het koninklijk besluit van 5 juli 2006 van toepassing is om over één of meerdere veiligheidsadviseurs te beschikken, is vervat in artikel 4 van dit koninklijk besluit dat niet wordt gewijzigd met de bestreden bepalingen.

Bovendien gaat de verzoekende partij eraan voorbij dat de gewestbevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden zowel de regels inzake het

verkrijgen van de toegang tot het beroep, als de regels inzake het verkrijgen van de toegang tot een economische activiteit omvat.

20.1. In de mate dat de verzoekende partij erop wijst dat door de bestreden bepalingen de samenstelling van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren voor klasse 7 (radioactieve stoffen) niet langer zal worden bepaald door de directeur-generaal van het FANC, alsook dat dit een weerslag zal hebben op de organisatie van de examens zoals bijvoorbeeld het opstellen van de examenvragen, het vaststellen van de procedures en regels met betrekking tot de keuze van vragen, en dies meer, moet worden gewezen op wat volgt.

20.2. 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.”

20.3. In het licht van die overwegingen, die de Raad ook voor deze zaak bijvalt, moet worden aangenomen dat de samenstelling en 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 klasse 7 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 in voorkomend geval de voorzitter van die examencommissie aan te wijzen, de samenstelling van de examencommissie te bepalen, alsook de nadere regels met betrekking tot de werking ervan.

20.4. Dat naast een mogelijk gebrek aan uniformiteit van de examens georganiseerd in de verschillende gewesten, waarbij het niveau en de moeilijkheidsgraad danig kan verschillen, ook het risico bestaat op “examen-shopping”, waarbij kandidaat-veiligheidsadviseurs kunnen kiezen examens af te leggen voor die examencommissie met de minst hoge moeilijkheidsgraad, is nu eenmaal het gevolg dat de gewesten bevoegd zijn om vestigingsvoorwaarden te bepalen en de toegang tot het beroep te regelen.

20.5. Met de bestreden bepalingen wordt geenszins ingegrepen in de betrokken federale bevoegdheden. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, valt niet in te zien hoe de voorzitter en de examencommissie zo verregaande maatregelen zouden 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.

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 verzoekende partij heeft dit trouwens al gedaan met het voornoemde koninklijk besluit van 22 oktober 2017 zoals *sub* 18 is opgemerkt. De in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vervatte regeling heeft dit geenszins verhinderd.

21. In de mate dat de verzoekende partij nog aangeeft dat moeilijkheden dreigen te ontstaan bij de omzetting van de voornoemde richtlijn 2013/59 Euratom van de Raad van 5 december 2013, dient het volgende te worden opgemerkt.

Artikel 4, lid 2, eerste zin, van het verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de Unie gehouden is de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur, te eerbiedigen. Het Hof van Justitie stelt in dezelfde zin dat elke lidstaat vrij is “de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen” (HvJ 6 oktober 2005, nr. C-429/04, Commissie t./België).

Terecht wijst de verwerende partij erop dat de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten ertoe gehouden zijn om elk binnen de grenzen van hun eigen bevoegdheden navolging te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht.

In de mate dat de verzoekende partij erop wijst dat op grond van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2013/59 Euratom van de Raad van 5 december 2013

de lidstaten moeten zorgen voor het opzetten van vormingen, opleidingen en heropleidingen met het oog op de erkenning van onder meer stralingsbeschermingsdeskundigen en de federale overheid op basis hiervan een erkenningsregeling heeft uitgewerkt doch de regeling inzake veiligheidsadviseurs hier buiten valt waardoor geen controle en inspectie op de naleving ervan kan gebeuren door de federale overheid, moet erop worden gewezen dat, zoals hiervóór is gesteld, de gewesten ertoe gehouden zijn gevolg te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2013/59 Euratom.

22. 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 loyaliteit, waaruit door de verzoekende partij geen andere argumenten worden afgeleid dan die welke werden aangevoerd met betrekking tot de schending van het evenredigheidsbeginsel.

23. Het tweede middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee juli 2019,  
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Bruno Seutin,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Vera Wauters,          | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**Geert Van Haegendoren**