

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.066 van 2 juli 2019
in de zaak A. 222.100/IX-9061**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
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 2 mei 2017, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 2 en 6 van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 23 januari 2017 ‘tot bepaling van de betalingswijze van de retributies, bepaald in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’.

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 27 mei 2019.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die tevens *loco* advocaat Bart Martel 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

3. Artikel 61, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’, bepaalt dat de minister tot wiens bevoegdheid de

verkeersveiligheid behoort de betalingswijze regelt van de retributies waarin het eerste lid van die bepaling voorziet.

De bestreden artikelen 2 en 6 van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 23 januari 2017 ‘tot bepaling van de betalingswijze van de retributies, bepaald in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’ (hierna: het ministerieel besluit van 23 januari 2017) luiden respectievelijk als volgt:

“Art. 2. De retributie, vermeld in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, wordt betaald aan het departement op de wijze, vermeld in het betalingsverzoek.

[...]

Art. 6. In artikel 1 van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 tot bepaling van de betalingswijze van de in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+CE, D1, D1+E, D, D+E, bepaalde retributies, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 30 november 2008 en 23 december 2010, wordt het tweede lid opgeheven.”

Het bestreden artikel 2 regelt de betalingswijze van de retributies voor het indienen van een verzoekschrift bij de beroepscommissie die uitspraak moet doen over de beroepen in verband met het mislukken voor het praktisch examen voor het behalen van een rijbewijs of van een bewijs van vakbekwaamheid.

Het bestreden artikel 6 voorziet in de opheffing van artikel 1, tweede lid, van het voormelde ministerieel besluit van 20 juli 2005 waardoor niet langer de retributie voor het indienen van een verzoekschrift bij de voormelde beroepscommissie aan de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer moet worden betaald.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) en de federale residuaire bevoegdheid, in zoverre bij de bestreden artikelen 2 en 6 van het ministerieel besluit van 23 januari 2017 de vakbekwaamheid van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, en D+E zou worden geregeld.

De verzoekende partij stelt dat de beroepscommissie op grond van artikel 47 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ (hierna: het koninklijk besluit van 23 maart 1998 niet alleen uitspraak doet over de beroepen in verband met het niet slagen voor het praktische examen voor het verkrijgen van het rijbewijs, maar tevens de beroepen behandelt die betrekking hebben op het niet slagen voor het ‘praktisch examen basis-kwalificatie’, het ‘gecombineerd praktisch examen’ of het ‘aanvullend praktisch examen’ voor het verkrijgen van het bewijs van vakbekwaamheid, wat volgens haar tot de federale residuaire bevoegdheid is blijven behoren. Het organiseren van de modaliteiten van beroep bij het niet slagen van de examens die betrekking hebben op het behalen van het bewijs van vakbekwaamheid is volgens de verzoekende partij echter onlosmakelijk en inherent verbonden met de federale residuaire bevoegdheid voor het afnemen van de examens en de nascholing met betrekking tot het bewijs van vakbekwaamheid van professionele bestuurders van een voertuig van de categorieën C, C+E, D en D+E en de subcategorieën Cl, C1+E, Dl en Dl+E.

Artikel 1 van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 – waarvan het tweede lid werd opgeheven door artikel 6 van het besluit van 23 januari 2017 – heeft niet enkel betrekking op retributies die worden betaald omwille van het instellen van een beroep inzake praktische examens van bepaalde rijbewijscategorieën in de zin van het koninklijk besluit van 23 maart 1998, waarvan kan worden aangenomen dat het Vlaamse Gewest er naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming bevoegd voor is geworden, maar ook op retributies die worden betaald omwille van het instellen van een beroep wegens het niet slagen van het ‘praktisch examen basiskwalificatie’, het ‘gecombineerd praktisch examen’ of het ‘aanvullend praktisch examen basiskwalificatie’ in de zin van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. Door eenzijdig artikel 1, tweede lid, van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 op te heffen, heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij een regeling getroffen met betrekking tot het bewijs van vakbekwaamheid waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

Wat voorafgaat, geldt volgens de verzoekende partij *a fortiori* in de mate dat de verwerende partij bij het bestreden artikel 2 tevens een eigen regeling in de plaats blijkt te hebben gesteld. Het bestreden artikel 2 bepaalt immers dat de retributie vermeld in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 voortaan wordt “betaald aan het departement op de wijze, vermeld in het betalingsverzoek”. De in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 voorgeschreven retributie heeft echter ook betrekking op de verzoekschriften die worden ingediend naar aanleiding van een beroep in de zin van artikel 44 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ‘betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+CE, D1, D1+E, D, D+E’ (hierna: het koninklijk besluit van 4 mei 2007). Aldus moet worden besloten dat het bestreden artikel 2 eveneens is aangetast door een bevoegdheidsoverschrijding, in de mate dat dit artikel bepaalt dat de retributie vermeld in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 voortaan wordt “betaald aan het departement op de wijze, vermeld in het betalingsverzoek”, zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het geval waarin een beroep in de zin van

artikel 47 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 wordt ingesteld en het geval waarin een beroep in de zin van artikel 44 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 wordt ingesteld.

4.2. De verzoekende partij zet vooreerst uiteen dat de vakbekwaamheid van bestuurders niet als een regeling op het stuk van de ‘scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen’ kan worden beschouwd.

Uit de omschrijving van de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden op het stuk van de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, zoals die volgt uit artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI, zoals ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming), blijkt volgens de verzoekende partij reeds duidelijk dat niet alle aspecten van deze aangelegenheid een gewestbevoegdheid zijn.

Zo zijn de gewesten volgens haar bevoegd voor de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, maar is de federale overheid bevoegd gebleven voor het bepalen van de eigenlijke kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, alsook voor de afgifte van het rijbewijs, het voorlopig rijbewijs, het rijbewijs met punten en de regels inzake verval.

Bovendien strekt de bevoegdheid van de gewesten zich volgens de verzoekende partij niet uit tot de regels inzake het examen basiskwalificatie en de nascholing betreffende de vakbekwaamheid van professionele bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, zoals bedoeld bij het koninklijk besluit van 4 mei 2007. Volgens haar blijkt nergens uit dat de bijzondere wetgever in het kader van de overdracht van de bevoegdheden inzake mobiliteit en verkeersveiligheid, ook beoogd zou hebben de

aangelegenheid van de vakbekwaamheid van professionele bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, naar de gewesten over te hevelen. Integendeel blijkt uit de parlementaire voorbereiding volgens haar duidelijk dat de bevoegdheidsoverdracht enkel betrekking heeft op bepaalde voorwaarden op grond waarvan het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven. Dat de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de rijopleiding, rij scholen en examencentra geen betrekking heeft op de vereiste vakbekwaamheid van professionele bestuurders van een voertuig van de categorieën C, C+E, D en D+E en de subcategorieën C1, C1+E, D1 en D1+E blijkt volgens de verzoekende partij ook uit de verschillende wettelijke grondslag, evenals uit de verschillende finaliteit van het rijbewijs en de vakbekwaamheid. Gelet op die verschillende finaliteit, bestaan er volgens haar ook een aantal belangrijke verschilpunten tussen het stelsel van het rijbewijs en dat van de vakbekwaamheid. Ook die verschilpunten bevestigen volgens haar dat deze aangelegenheid geen deel uitmaakte van de bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten.

Dat de vakbekwaamheid tot de federale residuaire bevoegdheid is blijven behoren, kan volgens de verzoekende partij ook worden afgeleid uit advies 57.238/4 van 27 april 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’ omdat bij het ontworpen artikel 12 geen opmerkingen werden gemaakt.

Ook uit de omstandigheid dat de bijzondere wetgever niet in een wederzijdse erkenningsregeling heeft voorzien (zoals thans het geval is voor de rijopleiding, rij scholen en examencentra) voor het getuigschrift van vakbekwaamheid en de nascholing, moet volgens de verzoekende partij worden afgeleid

dat hij niet de intentie had om de aangelegenheid van de vakbekwaamheid van bestuurders over te hevelen naar de gewesten.

Dat de regeling van de vakbekwaamheid, als bedoeld in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, geen verband houdt met de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de rijopleiding, rij scholen en examencentra, als bedoeld bij artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI, wordt volgens de verzoekende partij ten slotte ook bevestigd door de verwerende partij zelf in procedurestukken die werden neergelegd in twee andere procedures voor de Raad van State (A. 215.837 en A. 217.382).

4.3.1. Volgens de verzoekende partij kan de vakbekwaamheid van bestuurders evenmin als een regeling op het stuk van de vestigingsvoorwaarden worden beschouwd.

In dat verband merkt zij vooreerst op dat het bewijs van vakbekwaamheid ook voorgeschreven is ten aanzien van bestuurders die geen ‘beroep’ uitoefenen dat middels het voorschrijven van vestigingsvoorwaarden zou kunnen worden geregeld.

Met het vaststellen van regels inzake de vakbekwaamheid van ‘bestuurders’ wordt volgens haar voorts ook geen ‘beroep’ geregeld, waarvoor vestigingsvoorwaarden zouden kunnen worden bepaald.

Het bewijs van vakbekwaamheid kan volgens haar bovendien ook niet worden aangezien als een vestigingsvoorwaarde, maar moet worden aangezien als een systeem van erkenning of vergunning dat ertoe strekt het belang van de verkeersveiligheid te waarborgen.

4.3.2. Voorts wijst zij erop dat het bestaan van de bevoegdheid van de gewesten inzake de vestigingsvoorwaarden, het Vlaamse Gewest niet toelaat om, in de uitoefening van die bevoegdheid, de residuaire federale bevoegdheid inzake

de verkeersveiligheid aan te tasten, zoals volgens haar hier is gebeurd. Er moet volgens haar immers een onderscheid worden gemaakt tussen de regeling van de kennis en de vaardigheden voor en de desbetreffende scholing en de examens voor het besturen van bepaalde voertuigen (andere dan diegene die vereist zijn inzake het rijbewijs) die voorafgaan aan het behalen van het bewijs van vakbekwaamheid enerzijds en het invoeren van het voorschrift dat het bewijs van vakbekwaamheid moet zijn behaald, opdat een (vermeend) ‘beroep’ van ‘bestuurder’ van dergelijke voertuigen zou kunnen worden uitgeoefend anderzijds. Dat essentieel onderscheid tussen de bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen, met inbegrip van eventuele voorwaarden die het voorleggen van bepaalde diploma’s of attesten vereisen omdat die het bezit van bepaalde kennis en vaardigheden objectief doen veronderstellen enerzijds en de bevoegdheid om te regelen welke kennis en vaardigheden moeten worden verworven om een bepaald diploma of attest daadwerkelijk te behalen en hoe het al dan niet verwerven van die kennis en vaardigheden moet worden getoetst anderzijds, komt volgens haar ook tot uitdrukking in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarbij zij verwijst naar arrest nr. 78/92 van 17 december 1992.

4.3.3. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de afdeling Wetgeving, dat door de verwerende partij wordt aangehaald in de procedures gekend onder de rolnummers A. 217.382 en A. 215.837, geenszins tot een ander besluit noopt.

Zij wijst erop dat dit advies zeer beknopt is en alleszins niet kan worden gevolgd.

In de eerste plaats is het bekend dat uit de enkele terminologie, die gebeurlijk gehanteerd wordt in een internationale of supranationale tekst, als zodanig geen gevolgen kunnen worden getrokken op het stuk van de internrechtelijke en bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de betrokken aangelegenheid en de wijze waarop de grondwetgever of de bijzondere wetgever de bevoegdheid in deze aangelegenheid heeft verdeeld.

Wat het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreft, moet volgens haar worden aangenomen dat daarin zo niet uitsluitend dan toch hoofdzakelijk de klemtoon ligt op de verkeersveiligheid die met het koninklijk besluit van 4 mei 2007 wordt beoogd.

In de aangehaalde overweging uit de richtlijn komt volgens haar bovendien duidelijk tot uiting dat de door de richtlijn vastgestelde regels betrekking hebben op ‘de opleiding’ zelf die verband houdt met de uitoefening van het beroep, veeleer dan op het vaststellen van de voorwaarden inzake de eigenlijke toegang tot het beroep, desgevallend onder de vorm van de voorwaarde dat een welbepaalde opleidingsvereiste moet zijn vervuld.

4.4. Het is volgens de verzoekende partij *in casu* ook niet mogelijk om een bevoegdheidsconforme lezing aan de bestreden artikelen 2 en 6 te geven. De bestreden artikelen kunnen immers niet zo worden gelezen dat slechts een regeling wordt getroffen inzake retributies betreffende verzoekschriften die betrekking hebben op het behalen van een rijbewijs, als bedoeld bij artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI.

De absolute bewoordingen van de bestreden artikelen verzetten zich hiertegen. Uit de houding van de verwerende partij in het kader van de eerdere procedure (A. 215.837/XIV-36.420) blijkt volgens haar ook duidelijk dat het de bedoeling is van de verwerende partij om een regeling te treffen die van toepassing is op de examens die verband houden met het bewijs van vakbekwaamheid. De rechtszekerheid verzet er zich *in casu* tegen dat zou worden overgegaan tot een bevoegdheidsconforme lezing van de bestreden artikelen.

5.1. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij gelden dat zij de conclusies van de afdeling Wetgeving en de gevolgtrekkingen die de verwerende partij hieraan tracht te verbinden op het stuk van de bevoegdheidsverdeling, niet kan bijvallen.

Wat advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 betreft, wijst zij erop – buiten hetgeen zij reeds in haar verzoekschrift heeft benadrukt – dat de afdeling Wetgeving in voormeld advies geen uitspraak heeft gedaan over de regeling bij het besluit. De regeling dient volgens de verzoekende partij als een aspect van opleiding in het kader van de verkeersveiligheid te worden gekwalificeerd.

Voorts is het volgens de verzoekende partij volstrekt irrelevant dat de afdeling Wetgeving in advies 59.890/VR van 30 september 2016 geen bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen heeft gemaakt bij het ontworpen artikel 10, dat het bestreden artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 januari 2017 in de zaak A. 222.042 is geworden. De verzoekende partij kan niet anders dan vaststellen dat de Raad van State er zich in zijn advies blijkbaar geen rekenschap van heeft gegeven dat, met de betrokken regeling, niet of minstens niet uitsluitend een regeling werd getroffen inzake de aangelegenheid van de scholing en examens betreffende het rijbewijs, maar dat ook een regeling werd getroffen op het vlak van de vakbekwaamheid van bestuurders van voertuigen van de categorieën Cl , Cl+E, C, C+E, Dl, Dl+E, D, D+E.

Wat advies 60.420/VR van 23 december 2016 betreft, merkt zij op dat dit advies zeer beknopt is. De afdeling Wetgeving merkt enkel in algemene bewoordingen op dat de gewesten bevoegd zijn voor “de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en de erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra” en onderzoekt niet of de ontworpen regeling betrekking heeft op een regeling inzake de toegang tot het beroep, nu zij daarbij louter voortgaat op het eerdere advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 dat niet kan worden gevolgd. Op basis van die elementen, besluit de afdeling Wetgeving dan dat, “zonder uitspraak te moeten doen over de vraag of, wanneer het verzoekschrift aan de beroepscommissie betrekking heeft op het mislukken van het praktisch examen met het oog op het behalen van het bewijs van vakbekwaamheid, de ontworpen regeling ‘examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen’, dan wel de toegang

tot het beroep betreft, kan worden besloten dat het ontwerp tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort”. Die conclusie voegt volgens de verzoekende partij niets toe aan het debat, omdat daarin voorbijgegaan wordt aan het standpunt van de verzoekende partij volgens hetwelk deze aangelegenheid behoort tot de federale bevoegdheid inzake de vakbekwaamheid van bestuurders, die residuair gebleven is. Bovendien, kan dit advies volgens haar al helemaal geen bewijs opleveren dat de *in casu* bestreden regeling als een regeling op het stuk van de vestigingsvoorwaarden moet worden beschouwd.

5.2. In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden een algemene draagwijdte heeft, benadrukt de verzoekende partij dat de vraag die thans voorligt veel specifiek van aard is en enkel betrekking heeft op de vakbekwaamheid van professionele bestuurders van een voertuig van de categorieën C, C+E, D en D+E en de subcategorieën Cl, C1+E, D1 en D1+E, wat ook na de zesde staatshervorming een federale bevoegdheid is gebleven.

5.3. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij ook dat de loutere omstandigheid dat een regel als een bekwaamheidseis kan worden gekwalificeerd, niet *ipso facto* tot gevolg heeft dat het om een vestigingsvoorwaarde gaat, waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI zoals ook zou blijken uit de meest recente adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die bovendien steunt op een standpunt dat in Verenigde Kamers werd ingenomen. Zij verwijst daarbij naar advies 61.347/VR/4 van 19 juni 2017 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex’ evenals naar advies 61.711/2/V van 17 juli 2017 waaruit blijkt dat, wat de aanvraag tot erkenning voor de opleiding en examinering van de treinbestuurders, treinbegeleiders en de vergunning van spoorwegondernemingen betreft, de Raad van State van oordeel was dat dit geen vestigingsvoorwaarden zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, maar integendeel vereisten die opgelegd worden door de federale overheid in het kader van haar eigen bevoegdheden. Tot

slot werd deze zienswijze volgens haar eveneens bevestigd in advies 61.711/2/V van 17 juli 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de technische voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van historische luchtvaartuigen en luchtvaartuigen zonder houder van typecertificaat’.

5.4. De bestreden regeling houdt volgens de verzoekende partij geen verband met vestigingsvoorwaarden of de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen’. In dat verband verwijst zij in de eerste plaats naar haar verzoekschrift.

Dat de vereisten inzake vakbekwaamheid enkel gelden voor bestuurders die voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, D1+E, D, D+E in beroepsverband besturen, volstaat volgens haar alvast niet om die regeling als een regeling inzake vestigingsvoorwaarden te kunnen (her)kwalificeren.

Wat de verwijzing door de verwerende partij naar de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming inzake de toegang tot het beroep van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer, meer bepaald de veiligheidsadviseurs betreft, verwijst zij naar de zaken A. 215.675, A. 215.677 en A. 219.578 die aanhangig zijn bij de Raad.

5.5. Dat er voor de regeling inzake (het bewijs van) de vakbekwaamheid van bestuurders van bepaalde voertuigen ook nog een bijkomende bevoegdheidsgrondslag kan worden gevonden in de bevoegdheid inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, als bedoeld in artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI, wat onder meer zou blijken uit de omstandigheid dat het op grond van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 mogelijk is voor kandidaat-bestuurders om een gecombineerd theoretisch en praktisch examen af te leggen (hierna: het gecombineerd examen) en volgens de verwerende partij aantoonde dat de bestreden regeling nauw aanleunt bij de bevoegdheid inzake de rijexamens, is volgens de verzoekende partij volstrekt irrelevant in het kader van de huidige bevoegdheid-

verdeling. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat op het ogenblik van de totstandkoming van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 zowel het reglementeren van de scholing en de examens betreffende het rijbewijs als de regels inzake (het bewijs van) de vakbekwaamheid een federale aangelegenheid waren. De loutere omstandigheid dat de toenmalige federale regelgever er, *in tempore non suspecto*, in heeft voorzien dat het bewijs van de vakbekwaamheid kan worden behaald, hetzij tegelijkertijd met het rijbewijs, via een gecombineerd examen, hetzij na het rijbewijs, via een initieel basiskwalificatie-examen, levert als dusdanig geen bewijs op dat het zwaartepunt van deze regeling thans zou moeten worden gesitueerd op het niveau van de gewestelijke bevoegdheid inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, als bedoeld in artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI, zoals de verwerende partij beweert. Zij wijst er ook op dat in het kader van het ‘gecombineerd examen’ aan de kandidaat méér en andere eisen worden gesteld op het vlak van de vereiste kennis en vaardigheden, dan wanneer enkel het examen voor het rijbewijs wordt afgelegd.

Om toegang te krijgen tot de basiskwalificatie moet overigens niet eerst het overeenkomstige rijbewijs worden behaald. Dat verklaart ook waarom de (toenmalige) federale regelgever heeft beslist om het gecombineerd examen in te voeren. Indien het bewijs van vakbekwaamheid ondergeschikt zou zijn aan het rijbewijs, zou zo een gecombineerd examen niet mogelijk zijn, aangezien de kandidaat dan eerst zijn rijbewijs zou moeten halen alvorens hij het initieel basiskwalificatie-examen kan afleggen.

6.1. In haar laatste memorie onderstreept de verzoekende partij dat in zoverre wordt aangevoerd dat activiteiten in loondienst niet zouden zijn uitgesloten van het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’, als bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, dit standpunt niet overeenstemt met de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. In die adviespraktijk, die dateert van na de zesde staatshervorming, wordt uitdrukkelijk gesteld dat vestigingsvoorwaarden slechts toepassing kunnen vinden indien het gaat om een “economische activiteit, andere

dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding verricht wordt”. Die invulling stemt ook overeen met de wijze waarop het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’ voorheen steeds werd gehanteerd door de federale overheid. Dat de door de verzoekende partij aangehaalde definitie van het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’ niet door de bijzondere wetgever zelf werd gehanteerd, is juist, maar daaruit kan niet *ipso facto* worden afgeleid dat de bijzondere wetgever de bedoeling had om de in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI bedoelde bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden zich te laten uitstrekken tot alle economische activiteiten, ongeacht of ze op zelfstandige basis of in loondienst worden uitgeoefend. Inderdaad, de bijzondere wetgever heeft op dit punt enkel de definitie van het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’ zoals die wordt gehanteerd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in herinnering gebracht.

Die definitie luidt als volgt:

“De door artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de nationale wetgever voorbehouden aangelegenheid inzake vestigingsvoorwaarden sluit de bevoegdheid in om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen of het oprichten van handelsvestigingen, algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen enz.”

Uit deze definitie blijkt reeds duidelijk dat het begrip ‘vestigingsvoorwaarden’ enkel betrekking heeft op “bepaalde beroepen” en dus geen algemene draagwijdte heeft. De verduidelijking dat de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden zich ook uitstrekt tot het vaststellen van regels inzake “het oprichten van handelsvestigingen” bevestigt dat deze regels zich, vanuit hun aard, richten tot activiteiten die op zelfstandige basis worden uitgeoefend. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State uitdrukkelijk wordt gepreciseerd dat vestigingsvoorwaarden kunnen worden bepaald voor een “economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding verricht wordt”. Welnu, het besturen van een voertuig wordt echter ook – en overigens niet zelden – in loondienst verricht, zodat een dergelijke ‘beroepsactiviteit’ geen ‘beroep’ is in die

zin dat er daarvoor vestigingsvoorwaarden, als bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI zouden kunnen worden vastgesteld.

De verzoekende partij kan zich niet aansluiten bij de stelling dat de in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 geregelde activiteit wel degelijk een beroep betreft, nu niet zozeer een regeling zou worden getroffen voor bestuurders in het algemeen, maar wel voor professionele bestuurders van voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, D1, D1+E, D en D+E, zijnde bus- en vrachtwagenchauffeurs.

Nergens in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 wordt als dusdanig bepaald dat de vereisten inzake vakbekwaamheid (enkel) gelden voor professionele bestuurders. Integendeel, het uitgangspunt, zoals opgenomen in artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, is dat titel II van dit besluit, die de vereisten inzake vakbekwaamheid bevat, zonder meer van toepassing is op “het vervoer binnen het Rijk over de openbare weg, met voertuigen waarvoor een rijbewijs van een van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, D1, D1+E, D of D+E of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs, vereist is”. Met andere woorden, alle bestuurders van een voertuig behorende tot een categorie van groep 2, zijn in beginsel onderworpen aan de vereisten inzake vakbekwaamheid.

Het is juist dat op dit beginsel uitzonderingen zijn geformuleerd, waaronder ook voor bestuurders van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel goederen- en personenvervoer voor privédoeleinden, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat het gaat om een regeling die er louter op is gericht om de toegang tot en de uitoefening van het beroep van zogenaamde “professionele bestuurders van voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, zijnde bus- en vrachtwagenchauffeurs” te regelen. De in artikel 4, § 1, 5°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bedoelde uitzondering laat bijvoorbeeld niet toe dat een leraar met een rijbewijs D uitzonderlijk leerlingen zou vervoeren met een bus. Ongeacht het al dan niet commercieel karakter van dit vervoer, handelt hij namelijk niet voor privédoeleinden en dient hij dus over een

bewijs van vakbekwaamheid te beschikken. Hij kan evenwel bezwaarlijk als een professionele bestuurder worden beschouwd. Het besturen van bussen is immers niet zijn beroep. Evenmin kan gelijk welke andere bestuurder, die uitzonderlijk een vrachtwagen of een bus bestuurt in het kader van zijn tewerkstelling, beschouwd worden als ‘beroepschauffeur’, zijnde bus- of vrachtwagenchauffeur.

De verzoekende partij ziet ook niet in hoe de in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 opgenomen uitzonderingsregeling valt te rijmen met de *ratio legis* van de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden, die erop is gericht, door middel van beperkende voorwaarden, de toegang tot een welbepaalde economische activiteit, andere dan in loondienst, te regelen. Het systeem van de vakbekwaamheid van bestuurders, zoals dat is geregeld in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, vertrekt echter vanuit de premisse dat elke bestuurder van een voertuig van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, D1+E, D en D+E moet beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid, maar dat bestuurders van sommige (categorieën van) voertuigen worden vrijgesteld. Daaruit blijkt reeds duidelijk dat het niet de uitoefening van een economische activiteit, maar de handeling is, namelijk het besturen van bepaalde (categorieën van) voertuigen, die bepalend zal zijn voor het feit of een bestuurder onderworpen zal zijn aan de vereisten inzake vakbekwaamheid. Een dergelijk systeem regelt dus niet een economische activiteit, waarvoor vestigingsvoorwaarden zouden kunnen worden bepaald.

Bovendien, zelfs al wordt aangenomen dat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 zich enkel richt tot professionele bestuurders, dan nog kan daaruit niet worden afgeleid dat daarmee vestigingsvoorwaarden voor een welbepaald beroep zouden worden geregeld. Professionele bestuurders van een voertuig van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, D1, D1+E, D en D+E oefenen immers geenszins een ‘beroep’ uit, waarvoor vestigingsvoorwaarden zouden kunnen worden bepaald. De verzoekende partij herinnert er in dat verband aan dat, anders dan in doorgedreven mate het geval is voor de beroepen van vervoerder van goederen of reizigers over de weg, het beroep van bestuurder in België niet gereguleerd is.

Het is ook relevant erop te wijzen dat er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen de vereiste vakbekwaamheid van een bestuurder van bepaalde voertuigen enerzijds en de vereiste vakbekwaamheid van vervoerders van goederen en personen. De vereisten inzake kennis en vaardigheden die aan een bestuurder van voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, Dl+E, D en D+E worden gesteld, via de vakbekwaamheid als bedoeld in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, zijn dan ook van een fundamenteel andere aard dan die welke aan een vervoerder van goederen of reizigers over de weg worden gesteld in het kader van de toegang tot die – gereguleerde – beroepen.

Gelet op wat voorafgaat, is de verzoekende partij dan ook van oordeel dat met het vaststellen van regels inzake de vakbekwaamheid van bestuurders, geen beroep wordt geregeld en dus ook geen vestigingsvoorwaarden worden bepaald, zodat (de wijzigingen van) die regels ook niet op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI kunnen worden aangenomen.

6.2.1. Aannemen dat met het vaststellen van regels inzake de vakbekwaamheid van bestuurders, een beroep wordt geregeld en dus vestigingsvoorwaarden worden bepaald, gaat volgens de verzoekende partij in tegen de logica van de in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI bedoelde bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden, omdat dan, onder het mom van de toegang tot het beroep, om het even welke bekwaamheidseis kan worden gesteld, ongeacht de finaliteit ervan.

Een consequente toepassing hiervan zou overigens ertoe moeten leiden, dat niet alleen het bewijs van vakbekwaamheid, maar ook de voorwaarden inzake het rijbewijs als een vereiste inzake de toegang tot het beroep moeten worden beschouwd. Ook hier gaat het immers om bekwaamheidseisen die worden opgelegd aan, onder meer, bestuurders die professioneel vervoer verrichten met een voertuig dat behoort tot een bepaalde (sub)categorie en die qua aard en inhoud ervan nauw aansluiten bij wat wordt vereist op het vlak van de kennis en vaardigheden die noodzakelijk worden geacht voor het behalen van het bewijs van

vakbekwaamheid. Net zoals de vakbekwaamheid wordt het rijbewijs ook geregeld op Europees niveau en worden er, op grond van artikel 91 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’, gemeenschappelijke regels bepaald die betrekking hebben op het besturen van bepaalde categorieën van voertuigen. Nochtans bestaat er over deze laatste voorschriften geen twijfel dat het geen vestigingsvoorwaarden zijn, maar dat ze deel uitmaken van het verkeersveiligheidsbeleid.

De verzoekende partij benadrukt ook dat de loutere omstandigheid dat een regel als een bekwaamheidseis kan worden gekwalificeerd, niet *ipso facto* tot gevolg heeft dat het om een vestigingsvoorwaarde gaat, waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

Dat blijkt volgens haar ook uit de meest recente adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

6.2.2. Dat de met het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vastgestelde regels inzake vakbekwaamheid betrekking hebben op de opleiding zelf en dus opleidingsvereisten vaststellen in het kader van de uitoefening van een eigen, federale bevoegdheid, namelijk de federale residuaire bevoegdheid inzake verkeersveiligheid, veeleer dan op het vaststellen van de voorwaarden inzake de eigenlijke toegang tot het beroep, blijkt ook uit de overwegingen en de inhoud van de voormelde richtlijn 2003/59/EG, waarvan het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de omzetting beoogt. Die richtlijn beoogt immers het besturen van voertuigen afhankelijk te stellen van de instelling van een basisopleiding en een verplichte nascholing. Die regeling strekt ertoe, door middel van een aantal opleidingsvereisten, de “verkeersveiligheid en de veiligheid van de bestuurder te verbeteren, ook tijdens de handelingen die de bestuurder verricht terwijl het voertuig stilstaat”, los van de vraag of de bestuurder die handelingen verricht in het kader van een professionele activiteit. De verzoekende partij wijst er tevens op dat de invulling die wordt gegeven aan richtlijn 2003/59/EG ook overeenstemt met de eerdere

richtlijn 76/914/EEG van de Raad van 16 december 1976 ‘betreffende het minimumniveau van de opleiding van bestuurders in het wegvervoer’, die inmiddels werd vervangen door richtlijn 2003/59/EG. Zoals blijkt uit het opschrift daarvan strekte die richtlijn ertoe het minimumniveau van de opleiding voor bestuurders van bepaalde voertuigen vast te leggen. Zowel richtlijn 76/914/EEG als richtlijn 2003/59/EG beoogt, door middel van het instellen van een aantal opleidingsvereisten, de kwaliteit van de bestuurder te garanderen, met het oog op het verhogen van de verkeersveiligheid.

Uit richtlijn 2003/59/EG blijkt ook dat het niet uitgesloten is dat de kennis en vaardigheden die met deze opleiding en nascholing worden opgedaan en die resulteren in een getuigschrift van vakbekwaamheid (en nascholing), worden gebruikt “zowel voor de toegang als voor de uitoefening van het beroep”, meer bepaald in de zin dat personen hiermee kunnen aantonen, zoals bijvoorbeeld ook het geval is voor bepaalde diplomaveren, dat zij de nodige competenties hebben verworven om een beroep uit te oefenen. Daarmee is echter niet gezegd dat de voorschriften inzake de opleiding en nascholing die zijn opgenomen in richtlijn 2003/59/EG en, vervolgens, werden omgezet in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, de eigenlijke toegang tot en de uitoefening van de beroepen van bus- en vrachtwagenchauffeurs zouden regelen.

Met de regeling inzake het bewijs van vakbekwaamheid, wordt alleszins niet en zeker niet als zodanig de toegang tot een beroep afhankelijk gesteld van dat bewijs van vakbekwaamheid, zodat de bestreden regeling ook niet op het regelen van vestigingsvoorwaarden neerkomt.

Aansluitend bij wat voorafgaat, wijst de verzoekende partij erop dat de Vlaamse overheid zelf lijkt aan te nemen dat het vaststellen van opleidingsvereisten en het regelen van de toegang tot een beroep twee van elkaar te onderscheiden aangelegenheden zijn. Zo kan op de website van de Vlaamse overheid het volgende worden gelezen inzake de zogenaamde Vlaamse kwalificatiestructuur:

“Regelt een beroepskwalificatie de toegang tot het beroep?

De toegang tot het beroep wordt niet geregeld door een beroepskwalificatie. Beroepskwalificaties leggen enkel competenties vast, niet de voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen om een beroep uit te oefenen (leeftijd, diplomaveren, registratie, ...).”

Bijgevolg moet worden besloten dat de federale overheid bevoegd is en blijft om, binnen de uitoefening van haar bevoegdheden inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en de verkeersveiligheid, bestuurders van bepaalde categorieën van voertuigen te verplichten houder te zijn van een bewijs van vakbekwaamheid en daartoe in een examen basiskwalificatie en een nascholing te voorzien, in het kader waarvan ook kan worden voorzien in de verplichting tot het betalen van een retributie naar aanleiding van een beroep dat wordt ingesteld nadat een praktisch examen van hetzelfde type twee keer is mislukt. De verwerende partij is op haar beurt bevoegd het bewijs van vakbekwaamheid als een beroepskwalificatie te beschouwen en, desgevallend, het te vereisen voor de uitoefening van bepaalde beroepen in het kader van het personen- of goederenvervoer. De verwerende partij is echter niet bevoegd om zelf de opleidingsvereisten en de bijzondere voorwaarden van de vakbekwaamheid te bepalen.

6.3. Dat met de regeling inzake het bewijs van vakbekwaamheid geen vestigingsvoorwaarden worden bepaald, vloeit volgens de verzoekende partij ten slotte ook voort uit het ongerijmde.

De regeling inzake vakbekwaamheid vereist immers dat de personen bedoeld in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 die in België hun gewone verblijfplaats hebben, onderworpen zijn aan de vereisten inzake vakbekwaamheid, ongeacht of zij in België werken of niet. Het is de verzoekende partij niet duidelijk hoe een dergelijk systeem te rijmen valt met de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden, nu er voor de personen die werkzaam zijn buiten België, behoudens de verblijfplaats, geen territoriaal aanknopingspunt zal kunnen worden bepaald om regels inzake de toegang tot het beroep vast te stellen. De verblijfplaats kan evenwel geen criterium zijn om vestigings-

voorwaarden vast te stellen. Het spreekt voor zich dat enkel het land waar de economische activiteit wordt uitgeoefend de regels kan bepalen inzake de toegang tot het beroep. Hier anders over oordelen, zou er bijvoorbeeld toe leiden dat een bakker die woont in Menen, maar een zaak heeft in Rijsel, onderworpen zou (kunnen) zijn aan de Vlaamse vereisten inzake beroepsbekwaamheid, terwijl de economische activiteit niet binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest kan worden gesitueerd.

6.4. In de mate dat wordt gesteld dat er nog een tweede bevoegdheidsgrondslag is, in die zin dat de bestreden bepalingen verband zouden houden met “de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie” zoals bepaald in artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI, betwist de verzoekende partij niet dat in titel III van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ook bepalingen zijn opgenomen die kunnen worden beschouwd als zo een reglementering waardoor zou kunnen worden aangenomen dat de verwerende partij bevoegd is om wijzigingen hieraan aan te brengen voor zover daarmee enkel een regeling wordt getroffen op het stuk van “de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie”. Dat is hier echter niet het geval, nu de door de verwerende partij aangebrachte wijzigingen ook toepassing vinden op de aspecten van deze bepalingen die verband houden met de regeling inzake de vakbekwaamheid, wat, zoals gezien, een federale bevoegdheid is gebleven.

Beoordeling

7.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) en de federale residuaire bevoegdheid, in zoverre bij de bestreden artikelen 2 en 6 van het ministerieel besluit van 23 januari 2017 de

vakbekwaamheid van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, en D+E wordt geregeld.

Het bestreden artikel 2 regelt de betalingswijze van de retributies voor het indienen van een verzoekschrift bij de beroepscommissie die uitspraak moet doen over beroepen in verband met het mislukken voor het praktisch examen voor het behalen van een rijbewijs of van een bewijs van vakbekwaamheid. Uit artikel 1 van het ministerieel besluit van 23 januari 2017 blijkt dat in dit besluit wordt verstaan onder departement: “het departement binnen het homogene beleidsdomein, 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”. Met het bestreden artikel 6 wordt de geldende federale regeling voor het betalen van voormelde retributies opgeheven.

Het wordt niet betwist dat de litigieuze bepalingen aldus ook betrekking hebben op de vakbekwaamheid van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E.

7.2. Volgens de verwerende partij behoort deze regeling tot haar bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden. Daarnaast kan volgens haar ook bijkomende grondslag gevonden worden in de bevoegdheid inzake de scholing en examens betreffende de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen (artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI).

7.3.1. Bij artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI wordt aan de gewesten opgedragen, wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft, “de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en

de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijkschool te kiezen die, of examens af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijkschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn”.

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt deze bevoegdheidsoverdracht als volgt toegelicht (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 145-148):

“8. Overheveling van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra naar de gewesten

Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl.St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV). In tegenstelling tot het voornoemde voorstel voorziet het huidige voorstel echter in de overdracht van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra naar de gewesten, en niet naar de gemeenschappen, overeenkomstig het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011.

Dit voorstel van bijzondere wet voorziet dan ook in de toewijzing van de bevoegdheid met betrekking tot de reglementering inzake de scholing en examens met het oog op het verkrijgen van het rijbewijs, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra, aan de gewesten. Zo kan elke gewest, binnen het Europees regelgevend kader, een optimaal verkeersveiligheidsbeleid voeren.

Artikel 23 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt dat het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder geslaagd zijn voor een theoretisch en praktisch examen. Artikel 23 bepaalt eveneens dat de Koning de nadere regels voor het onderricht bepaalt, dat wordt gevolgd ter voorbereiding op het examen. Het is deze laatste bevoegdheid die hier wordt bedoeld. Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft dus een federale bevoegdheid. Daarentegen wordt de wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden verworven en nagegaan een gewestbevoegdheid.

De bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf blijft een federale bevoegdheid.

In het kader van de bevoegdheidsoverdracht:

- mag een rijkschool die erkend is in een gewest eveneens in de andere gewesten werkzaam zijn;
- doet de regionalisering van de rijopleiding geen afbreuk aan de initiatieven voor rijbewijslessen op school;
- kan elke burger een rijopleiding in een rijkschool van het gewest van zijn

keuze volgen, ongeacht zijn verblijfplaats;

- kan elke burger zijn examen in een examencentrum van het gewest van zijn keuze afleggen, ongeacht zijn verblijfplaats.

Het spreekt voor zich dat wanneer specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rijsscholen aan de gewesten worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het uitkeren van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven horen.

Het voorlopig rijbewijs, het rijbewijs met punten en de regels inzake verval blijven tot de federale bevoegdheid behoren.

Wat betreft artikel 23, § 1, 2° en 4°, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, heeft de aan de gewesten over te dragen bevoegdheid betrekking op datgene wat deze bepalingen opdragen aan de Koning.

Deze bepalingen stellen als voorwaarde voor het Belgisch rijbewijs:

‘2° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten praktisch examen betreffende de kennis en vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd. De Koning bepaalt de nadere regelen inzake scholing; (...)

4° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten examen over de kennis van de wetten en reglementen, het gedrag ter voorkoming van ongevallen, de voornaamste begrippen van mechaniek, alsook de eerste hulp bij ongevallen, betreffende het gebruik van de voertuigen van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd; de Koning bepaalt de nadere regelen inzake het onderricht.’

Onder de gewestbevoegdheid ressorteert voortaan ook artikel 23bis van dezelfde gecoördineerde wetten. Deze bepaling is thans echter nog niet in werking getreden, en heeft betrekking op het volgen van lessen in het kader van het nog niet in werking getreden rijbewijs met punten (‘Art. 23bis. De houder van een Belgisch rijbewijs volgt lessen bij een centrum voor voortgezette rijopleiding volgens de nadere regels en in de gevallen door de Koning bepaald. Deze lessen beogen met name de bestuurders aan te zetten tot een niet-agressief en preventief rijgedrag en tot een betere controle van het voertuig, zodat ze geen gevaarlijke situaties creëren; ze moeten gevolgd worden in een centrum voor voortgezette rijopleiding, dat beantwoordt aan door de Koning bepaalde voorwaarden.’).

Aangezien aldus verduidelijkt wordt dat de federale overheid bevoegd blijft om ‘de kennis en de vaardigheden te bepalen die nodig zijn voor het besturen’, staat vast dat artikel 23, § 1, 1°, en artikel 38, § 3, (die als voorwaarde bepalen dat bepaalde verklaringen, onderzoeken en examens dienen te worden afgelegd in het kader van verval van recht tot sturen), en artikel 23, § 1, 3°, van dezelfde gecoördineerde wetten (geneeskundig onderzoek) onder de federale bevoegdheid blijven.

Artikel 23, § 2, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer regelt de gevallen van vrijstelling van examens. Artikel 23, § 2, luidt als volgt:

‘Art. 23. § 2. Van de examens, bedoeld bij § 1, 2°, 3° en 4°, is vrijgesteld de verzoeker die overlegt:

1° ofwel een geldig nationaal buitenlands rijbewijs dat is afgegeven overeenkomstig de voorwaarden die inzake internationaal wegverkeer van toepassing zijn of waarvan de geldigheid is erkend krachtens door de Koning afgesloten akkoorden; de Koning kan deze vrijstelling afhankelijk maken van voorwaarden inzake het verblijf van de verzoeker in de Staat die het rijbewijs heeft aangegeven;

2° ofwel een getuigschrift dat is afgegeven door een overheidsorgaan dat door de Koning is aangewezen en waarin bevestigd wordt dat hij geslaagd is voor een gelijkwaardig geoordeeld examen.’

Binnen dit artikel dient een onderscheid te worden gemaakt. De vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen (artikel 23, § 2, 1°) hangt samen met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en blijft dus federaal.

De vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen (artikel 23, § 2, 2°) hangt samen met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die, op grond van artikel 25 van dit voorstel van bijzondere wet, aan de gewesten toekomt (artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De vrijstellingen bedoeld in de artikelen 27 tot 29 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn gelinkt aan de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs en blijven een federale bevoegdheid.

Ten slotte moet worden verduidelijkt dat met de termen ‘de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijscholen’ in de nieuw voorgestelde bepaling de regels worden bedoeld die de Koning op heden vaststelt zoals voorzien in artikel 23, § 3, van de voormelde wet: ‘§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt.’”

Uit de voormelde bijzondere wetsbepaling zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming vloeit voort dat de gewesten bevoegd zijn voor de reglementering inzake de scholing en de examens met het oog op het verkrijgen van het rijbewijs, met inbegrip van de organisatie en de erkenningsvoorwaarden van rijscholen en examencentra.

7.3.2.1. Bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, BWHI, zoals dat is aangevuld bij artikel 17 van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt aan de gewesten de bevoegdheid opgedragen om “[w]at de economie betreft: [...] 6° De vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen” te regelen.

7.3.2.2. In de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft geleid, heeft de overdracht aan de gewesten van de

bevoegdheid om de toegang tot het beroep te regelen onder meer aanleiding gegeven tot de volgende opmerkingen (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 89-91):

“Beide aangelegenheden [met name ‘de voorwaarden toegang tot het beroep/ vestigingsvoorwaarden’ en de ‘handelsvestigingen’] hebben betrekking op de bevoegdheid die thans nog een federaal voorbehouden bevoegdheid betreft, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat erin voorziet dat als uitzondering op de gewestbevoegdheid economie, de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, federaal blijven.

De twee elementen die worden overgedragen, dekken het volledige toepassingsgebied inzake vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de beroepen waarvan de toegang federaal geregeld zal blijven (zie *infra*). Daarom wordt deze bevoegdheid niet langer geformuleerd als een federaal voorbehouden bevoegdheid als uitzondering op de gewestbevoegdheid (VI, vijfde lid), maar wordt deze principieel ingeschreven in de gewestbevoegdheden voor economie (VI, eerste lid).

[...]

a. Vestigingsvoorwaarden/Voorwaarden toegang tot het beroep

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid exclusief bevoegd ten aanzien van de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme.

In het kader van de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd de notie ‘vestigingsvoorwaarden’ gedefinieerd als de vestigingsvoorwaarden voor de commerciële en ambachtelijke beroepen, alsook de vestigingsvoorwaarden voor vrije beroepen. De wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen werd ook expliciet vermeld in dit kader als vallend onder het toepassingsgebied van de notie ‘vestigingsvoorwaarden’ (*Parl. St.*, Kamer, 1988, nr. 516/6, p. 135).

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omvat de door die bepaling aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid ‘onder meer de bevoegdheid om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen, enzovoort’ (GWH, 55/92, 69/92, 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 en 67/99).

Dit voorstel van bijzondere wet heeft als doel die bevoegdheid aan de gewesten over te dragen. Een punt 6° wordt ingevoegd in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het vult de bevoegdheden van de gewesten aan met betrekking tot de economie. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van dezelfde bijzondere wet wordt opgeheven (zie artikel 18, b)).

Deze nieuwe bepaling voorziet erin dat de gewesten bevoegd zijn voor de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor de toegang

tot dienstverlenende intellectuele beroepen en tot gezondheidszorgberoepen, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

De bevoegdheidsoverdracht geldt inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23).

[...]

Overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omvat de bevoegdheid inzake beroepstoegang niet de bevoegdheid om de toegangsvoorwaarden te bepalen voor openbare functies, die geen beroepen zijn in de zin van huidig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (G.H., 2/97, 67/99). Bijgevolg blijft elke entiteit bevoegd om de toegang tot haar openbare functie te regelen.

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

Naar aanleiding van het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming is voor de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen het volgende gepreciseerd (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 52-53):

“6. Toegang tot het beroep

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake de toegang tot het beroep, wordt het principe dat, behalve inzake de gezondheidsberoepen en de intellectuele dienstverlenende beroepen, de toegang tot het beroep wordt overgedragen naar de gewesten. De dienstverlenende intellectuele beroepen zijn de beroepen die voldoen aan de voorwaarden van de kaderwet van 3 augustus 2007 betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen blijven op het federale niveau. Dit betreft onder meer de advocaten, de notarissen, de dierenartsen, enz.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat, zoals de toelichting van het voorstel aangeeft ‘strekt het voorstel van bijzondere wet ertoe de toegang tot het beroep over te dragen van het federale niveau naar de gewesten. Behoudens deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, beïnvloedt het voorstel noch de bestaande regels ter verdeling van de materiële en territoriale bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, noch de draagwijdte ervan.’

Zoals vandaag het bevoegdheidsvoorbehoud inzake de toegang tot het beroep ten voordele van de Federale Staat op geen enkele wijze afbreuk doet aan een erkenning- en vergunningsstelsel van de gemeenschappen of de gewesten binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zal de toekenning

van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van hun bevoegdheden.

Wat betreft de federale overheid die bevoegd is voor de veiligheid, zullen de erkennings- en vergunningsstelsels inzake (wet van 10 april 1990) dus een federale bevoegdheid blijven.”

7.3.2.3. Uit de geciteerde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming volgt dat wat de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep betreft, de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten is overgedragen, behalve wat betreft “de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, heeft die bevoegdheids-overdracht een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte en dient ze te worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren. Het heeft daarbij geen belang of de betrokken beroepsactiviteit al dan niet in loondienst of buiten de economische sfeer wordt uitgeoefend.

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.

7.4. Het koninklijk besluit van 4 mei 2007 beoogt de omzetting in het interne recht van richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 ‘betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en Richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 76/914/EEG van de Raad’.

In de vierde overweging bij richtlijn 2003/59/EG wordt uitdrukkelijk het volgende gesteld:

“De vaststelling van nieuwe gemeenschappelijke regels heeft ten doel de kwaliteit van de bestuurder te garanderen door middel van een opleiding zowel voor de toegang als voor de uitoefening van het beroep.”

Volgens het verslag aan de Koning bij het voormelde koninklijk besluit zou richtlijn 2003/59/EG ertoe strekken om “de kwaliteit (‘de vakbekwaamheid’) van de bestuurder in het goederen- en personenvervoer over de weg te garanderen door middel van een examen voor de toegang tot het beroep (‘de basiskwalificatie’) en een systeem van opleiding tijdens de uitoefening van het beroep (‘de nascholing’)”.

Uit zowel de overwegingen en bepalingen van richtlijn 2003/59/EG, als het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 4 mei 2007 waarin ook de omzetting in België nader wordt toegelicht, blijkt aldus dat met de regeling beoogd wordt de toegang tot en de uitoefening van het beroep van bestuurder van deze categorieën van voertuigen te regelen, waarbij ook algemene bekwaamheidseisen worden gesteld met betrekking tot de uitoefening ervan. Die activiteit wordt zowel unierechtelijk als internrechtelijk als een beroep beschouwd, waarvoor aldus ook vestigingsvoorwaarden kunnen worden bepaald.

Het standpunt van de verzoekende partij, met verwijzing onder meer naar arrest nr. 78/92 van het Grondwettelijk Hof van 17 december 1992, dat richtlijn 2003/59/EG en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betrekking zouden hebben op de opleiding zelf, veeleer dan op het vaststellen van voorwaarden inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep, of zoals zij in haar laatste memorie aanvoert dat met het vaststellen van regels inzake vakbekwaamheid geen beroep wordt geregeld, kan in het licht van de overwegingen van die richtlijn en het voormelde verslag aan de koning dan ook niet worden gevolgd.

7.5. Hoewel de regeling in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vanuit unierechtelijk oogpunt mogelijk is ingegeven door de bedoeling om “de verkeersveiligheid en de veiligheid van de bestuurder te verbeteren” (vijfde overweging bij richtlijn 2003/59/EG), neemt dit niet weg dat dit koninklijk besluit, wat het stellen van eisen met betrekking tot de beroepsopleiding internrechtelijk betreft, dient te worden gekwalificeerd als een regeling die de toegang tot het beroep regelt. Het is niet omdat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bijdraagt tot de verkeersveiligheid dat daardoor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie wijzigt.

7.6. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat de loutere omstandigheid dat een regel als een bekwaamheidseis kan worden gekwalificeerd, niet *ipso facto* tot gevolg heeft dat het om een vestigingsvoorwaarde gaat en daarbij onder meer verwijst naar advies 61.347/VR/4 van 19 juni 2017 van de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex’, dient gewezen op het volgende.

Met betrekking tot dat voorontwerp had het Vlaamse Gewest in het kader van de procedure zoals voorgeschreven bij artikel 6, § 4, 3°, BWHL, opgeworpen dat een aantal bepalingen van het voorontwerp van wet een inbreuk zouden vormen op de bevoegdheid van de gewesten om de vestigingsvoorwaarden te regelen, in zoverre ze inzonderheid de nadere regels vaststellen waaraan de spoorwegondernemingen moeten voldoen om toegang te krijgen tot de infrastructuur, alsook de certificering regelen van de treinbestuurders en van de begeleiders van de reizigerstreinen die op het Belgische spoorwegnet werkzaam zijn, inzonderheid wanneer de betrokken activiteiten niet plaatsvinden in het kader van een functionele openbare dienst.

In advies 61.347/VR/4 wees de afdeling Wetgeving van de Raad van State erop dat de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen om de vestigingsvoorwaarden te regelen met uitzondering van de voorwaarden voor

toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid om te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. Dergelijke regels zijn geen vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, maar vereisten die opgelegd worden door de federale overheid in het kader van haar bevoegdheden, *in casu* de bevoegdheid die zij krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°*bis*, en § 4, 3°, eerste lid, BWHI heeft om het juridisch stelsel vast te stellen van de spoorwegen beheerd door de NMBS en de regels van de algemene politie te bepalen en de reglementering op het verkeer en vervoer.

Zoals hiervóór is uiteengezet met betrekking tot het bevoegdheidskader (*sub* 7.3.2.3), valt het de federale overheid toe om in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld te voorzien in welbepaalde specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels. Bijgevolg mag de federale overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheid inzake spoorvervoer, het vervoer van reizigers en goederen normeren en onder meer voor die welbepaalde vervoersmodi de certificering regelen van de treinbestuurders en van de begeleiders van de reizigerstreinen die op het spoorwegnet werkzaam zijn.

De regeling in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 daarentegen stelt eisen met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D en D+E en regelt op algemene wijze de toegang tot het beroep van al die bestuurders. Dergelijke regels zijn vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

8. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste middel ongegrond is.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het tweede middel wordt, in ondergeschikte orde, de schending aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit, in zoverre de verwerende partij eenzijdig en zonder overleg artikel 1, tweede lid van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 heeft opgeheven en de betalingswijze van de retributie vermeld in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 heeft bepaald.

De verzoekende partij betoogt dat, voor zover de Raad *per impossibile* zou oordelen dat de materie die bij de bestreden artikelen wordt geregeld haar grondslag zou vinden in een gewestelijke bevoegdheid, er in dat geval een schending van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit voorligt, gelet op de manier waarop de verwerende partij haar bevoegdheden te dezen heeft uitgeoefend.

De verwerende partij heeft immers 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) artikel 1, tweede lid, van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 opgeheven en de betalingswijze van de retributie vermeld in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 bepaald en dus zijn eigen regeling in de plaats gesteld, terwijl de werkingssfeer van de bepaling die door de verwerende partij werd gewijzigd, ook betrekking heeft op bepaalde aspecten inzake het bewijs van vakbekwaamheid, waarvoor in geen enkel geval de Vlaamse overheid maar uitsluitend de federale overheid bevoegd is gebleven.

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 erop dat het Grondwettelijk Hof echter reeds in 2004 heeft geoordeeld dat de afwezigheid van samenwerking wel degelijk een schending kan uitmaken van de bevoegdheidverdelende regels, namelijk als “de bevoegdheden van de federale staat en de gemeenschappen [...] dermate verweven [zijn] geworden 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”.

In casu is er volgens de verzoekende partij alleszins sprake van een verregaande vervlechting met de federale residuaire bevoegdheid inzake het bewijs van vakbekwaamheid van professionele bestuurders van een voertuig van de categorieën C, C+E, D en D+E en de subcategorieën Cl, C1+E, D1 en D1+E, waardoor, op straffe van schending van het evenredigheidsbeginsel dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening en het beginsel van de federale loyaliteit, de bestreden regeling door de verwerende partij niet zonder enige vorm van samenwerking met de federale overheid kon worden aangenomen.

Dat de (vermeende) bevoegdheid van de gewesten en de federale overheid dermate vervlochten zijn dat ze niet zonder enige voorafgaande samenwerking kon worden aangenomen, blijkt volgens haar ook uit de omstandigheid dat het op grond van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 tevens mogelijk is voor een kandidaat-bestuurder om een ‘gecombineerd praktisch examen’ en een ‘gecombineerd technisch examen’ af te leggen.

Aldus is het volgens haar evident dat met de bestreden artikelen 2 en 6 de uitoefening van de voormelde federale bevoegdheden onmogelijk en alleszins overdreven moeilijk wordt gemaakt, nu 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) een regeling inzake de examinering met het oog op het behalen van het bewijs van vakbekwaamheid heeft getroffen.

Als gevolg daarvan zullen de inkomsten van een retributie, die betrekking heeft op een dienst die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteert, niet langer toekomen aan de bevoegde overheid die de heffing heeft opgelegd. De verwerende partij eigent zich aldus inkomsten toe die aan de federale overheid toekwamen en ook aan de federale overheid dienen te blijven toekomen, nu die inkomsten de tegenprestatie vormen van een door de federale overheid verleende dienst.

10.1. 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 de bestreden artikelen 2 en 6 heeft uitgeoefend, stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat het tweede 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 bevoegdheidverdeling inzake vestigingsvoorwaarden, 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. 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.

10.2. 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 vakbekwaamheid van bestuurders van voertuigen.

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 dat later het ministerieel besluit van 23 januari 2017 is geworden, 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.

Beoordeling

11. Het tweede, ondergeschikte middel, is geput uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit, in zoverre de verwerende partij eenzijdig en zonder overleg de betalingswijze van de retributie

vermeld in artikel 61, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 heeft bepaald (bestreden artikel 2) en artikel 1, tweede lid, van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 heeft opgeheven (bestreden artikel 6).

Ontvankelijkheid van het middel

12. 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 de bestreden artikelen 2 en 6 heeft uitgeoefend. In haar laatste memorie volhardt zij wat deze exceptie betreft.

13. Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij argumenteert dat de bestreden bepalingen van het ministerieel besluit 23 januari 2017 een aantasting inhouden van de haar toegewezen bevoegdheden. Alzo houdt het middel geen kritiek in op de BWHI als zodanig.

De exceptie zoals geformuleerd, kan dan ook niet worden aangenomen.

Gegrondeheid van het middel

14. Door de partijen wordt niet betwist dat noch de Grondwet, noch de wetten tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk voorzien in een verplichting voor de verwerende partij om bij het nemen van een besluit zoals hetgene dat met het voorliggende beroep deels wordt bestreden, 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 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.

15. *In casu* toont de verzoekende partij niet aan dat met de bestreden artikelen 2 en 6 het uitoefenen van haar bevoegdheid om normerend op te treden in het kader van haar federale residuaire bevoegdheid inzake verkeersveiligheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

In de mate dat de verzoekende partij daarbij ook in het kader van het tweede middel telkens verwijst naar de vermeende “federale residuaire bevoegdheid inzake het bewijs van vakbekwaamheid van professionele bestuurders van een voertuig van de categorieën C, C+E, D en D+E en de subcategorieën C1, C1+E, D1 en D1+E”, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het eerste middel waarin dit standpunt niet werd gevolgd. Het tweede middel steunt dan ook op een verkeerde premisse.

Om dezelfde reden kan ook het argument van de verzoekende partij inzake de mogelijkheid om een ‘gecombineerd praktisch examen’ en een ‘gecombineerd technisch examen’ af te leggen, niet worden aangenomen.

Voor het overige laat zij na om te concretiseren om welke reden de bestreden regeling inzake de betalingswijze van de retributies voor het indienen van een verzoekschrift bij de beroepscommissie die uitspraak moet doen over beroepen in verband met het mislukken voor het praktisch examen voor het behalen van een rijbewijs of van een bewijs van vakbekwaamheid een onevenredige aantasting zou inhouden van de federale residuaire bevoegdheid inzake de verkeersveiligheid.

16. De bestreden artikelen 2 en 6 van het ministerieel besluit van 23 januari 2017 zijn 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.

17. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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