

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.309 van 20 december 2022
in de zaak A. 231.232/IX-9734**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Vanpraet
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1160 Brussel
Herrmann-Debrouxlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juli 2020, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 30 april 2020 ‘tot gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs’.

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 Frédéric Vanneste 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 14 november 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frédéric Vanneste heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Regelgevend kader

3. Het koninklijk besluit van 30 april 2020 ‘tot gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van richtlijn 2003/59/EG betreffende de

vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs' (hierna: het bestreden besluit) wijzigt 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' (hierna: het koninklijk besluit van 4 mei 2007).

Met die wijzigingen wordt wat de federale overheid betreft, voorzien in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 'tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs' (hierna: richtlijn 2018/645).

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van de gewestelijke bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI)) en, voor zoveel als nodig, inzake de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie (artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI).

4.2. Artikel 1 van het bestreden besluit vervangt in de artikelen 2, 34°, 6, § 2, en 8, §§ 1, 2 en 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden "communautaire code" telkens door het woord "Uniecode" en in de Franse tekst de woorden "code 95 communautaire" door de woorden "code de l'Union 95". Volgens de verzoekende partij regelt artikel 1 van het bestreden besluit niet alleen

de vermeldingen op het rijbewijs, maar ook de vermeldingen op andere attesten die uitgereikt worden in het kader van de gewestbevoegdheid inzake de vakbekwaamheid en nascholing, namelijk het bestuurdersattest voor personen die goederenvervoer verrichten en het certificaat voor personen die personenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs bezitten.

Artikel 1 van het bestreden besluit is enkel in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels indien het zo gelezen zou worden dat het enkel bepaalt welke code opgenomen moet worden op het rijbewijs en niet bepaalt welke code opgenomen moet worden op attesten die uitgereikt worden in het kader van de vakbekwaamheid en de nascholing. Volgens de verzoekende partij blijkt uit de overige artikelen van het bestreden besluit, zoals onder meer de artikelen 3 en 8, dat de federale overheid zich bevoegd acht om ook de attesten waarvoor de gewesten bevoegd zijn te regelen, zodat bezwaarlijk gesteld kan worden dat het de bedoeling van de federale overheid zou zijn om met artikel 1 van het bestreden besluit enkel de vermeldingen op het rijbewijs te regelen. In de gegeven omstandigheden behoort een bevoegdheidsconforme lezing van artikel 1 van het bestreden besluit dan ook niet tot de mogelijkheden.

4.3. Artikel 2 van het bestreden besluit past de verwijzing naar 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’ (hierna: richtlijn 2003/59) in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aan met de wijzigingsbepalingen van latere datum. Omdat het Vlaamse Gewest bevoegd is voor het vaststellen van de regels inzake de vakbekwaamheid en nascholing die vervat zitten in richtlijn 2003/59, is het ook bevoegd om artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 te wijzigen.

4.4. Artikel 3 van het bestreden besluit vult artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aan met een paragraaf 5.

Artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bepaalt wanneer een bestuurder voldoet aan de voorwaarden inzake vakbekwaamheid. Vermits de gewesten bevoegd zijn voor de vakbekwaamheid en de nascholing, komt het niet toe aan de federale overheid om te bepalen wanneer aan de voorwaarden betreffende de vakbekwaamheid is voldaan. Dit geldt in het bijzonder ook in zoverre bepaald wordt dat de bestuurder die een rijbewijs met Uniecode 95 voorlegt, in orde is met de vakbekwaamheid. Zoals hiervoor is vermeld, is de federale overheid enkel bevoegd om te bepalen wat op het rijbewijs vermeld moet worden. Het komt daarentegen aan de gewesten toe om te bepalen dat een bestuurder die over een rijbewijs met Uniecode 95 beschikt, voldoet aan de regels inzake de vakbekwaamheid, zodat artikel 3 van het bestreden besluit behept is met een bevoegdheidsoverschrijding.

4.5.1. Artikel 4 van het bestreden besluit wijzigt artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. In voormeld artikel 4, § 1, wordt bepaald in welke gevallen de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is op de daarin bepaalde bestuurders. Het bevat met andere woorden vrijstellingen van de vereiste van de vakbekwaamheid.

Omdat de gewesten bevoegd zijn voor het bepalen van de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) en derhalve voor het normeren betreffende de vakbekwaamheid, komt het ook aan de gewesten toe om vast te stellen in welke gevallen de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is op bestuurders. Het bepalen van het toepassingsgebied en de vrijstellingen van de vestigingsvoorwaarden houdt immers onlosmakelijk verband met de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden zelf. In arrest nr. 244.095 van 2 april 2019 heeft de Raad van State gesteld dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om de vrijstelling van de verplichting tot het beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid voor de bestuurders van een voertuig dat bestemd is voor het

onderricht met bijstand van een instructeur, te wijzigen. Er valt niet in te zien waarom anders geoordeeld zou moeten worden ten aanzien van de vrijstellingen die aangebracht worden door artikel 4 van het bestreden besluit.

Artikel 4 van het bestreden besluit vormt de omzetting van artikel 2 van richtlijn 2003/59 dat betrekking heeft op de vrijstellingen van de vakbekwaamheid zoals gewijzigd door artikel 1 van richtlijn 2018/645. In de arresten nr. 244.095 van 2 april 2019 en nr. 245.065 van 2 juli 2019 oordeelde de Raad van State dat zowel uit de overwegingen en bepalingen van richtlijn 2003/59, als uit het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 4 mei 2007 waarin ook de omzetting in België nader wordt toegelicht, blijkt 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. Vermits artikel 4 van het bestreden besluit de omzetting vormt van artikel 2 van richtlijn 2003/59, behoort het aldus tot de bevoegdheid van de gewesten inzake de vestigingsvoorwaarden.

4.5.2. De verzoekende partij wijst er ook op dat tijdens het “ambtelijk overleg” bij de totstandkoming van het bestreden besluit de federale overheid heeft aangegeven dat zij bevoegd zou zijn om artikel 4 van het bestreden besluit aan te nemen met verwijzing naar advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de Raad van State (punt G) over een ontwerp dat onder meer heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’. De Raad van State heeft in dat punt G onder meer gesteld dat artikel 135 van het ontwerp van besluit niet alleen de bestuurders vrijstelt van het theoretisch of praktisch rijexamen, maar ook van de verplichting houder te zijn van het rijbewijs. Die regeling betreft volgens de Raad het rijbewijs zelf, dat een federale bevoegdheid is gebleven.

Volgens de verzoekende partij heeft dat onderdeel van het advies echter betrekking op de afbakening van de gewestbevoegdheid inzake de scholing en examens betreffende de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie (artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI) met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs. Vermits voormeld artikel 135 betrekking had op de vrijstelling om houder te zijn van een rijbewijs, oordeelde de Raad van State dat de federale overheid bevoegd is.

Artikel 4 van het bestreden besluit bevat echter geen vrijstellingen van de verplichting houder te zijn van een rijbewijs, maar bevat vrijstellingen van de vereiste van vakbekwaamheid die tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden behoort. Op deze gewestbevoegdheid zijn geen uitzonderingen bepaald, zodat de gewesten moeten worden geacht integraal bevoegd te zijn. Volgens de vaste interpretatieregel dienen de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden ook ruim te worden uitgelegd. Hiertoe behoort ook het bepalen van de vrijstellingen. De verwerende partij kan op dat punt niet dienstig verwijzen naar advies 57.371/VR/3.

4.6. Artikel 5 van het bestreden besluit vervangt in artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 het tweede lid dat betrekking heeft op de vermelding van Uniecode 95 op het bestuurdersattest met het oog op de geldigheid ervan. De verzoekende partij betoogt dat enkel de gewesten bevoegd zijn om te bepalen wat op het bestuurdersattest moet worden vermeld.

4.7. Artikel 6 van het bestreden besluit heft artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 op. Luidens die bepaling kon, indien een voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid werd uitgereikt, het bewijs van vakbekwaamheid ten vroegste worden verkregen zes maanden na uitreiking van dat voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid.

Volgens de verzoekende partij staat dat los van de omzetting van richtlijn 2018/645. De opgeheven paragraaf bevat een voorwaarde voor het verkrijgen van het bewijs van vakbekwaamheid. Vermits de gewesten bevoegd zijn voor de vakbekwaamheid, zijn zij ook bevoegd om de voorwaarden daartoe te bepalen. Dat het om een voorwaarde gaat die geldt nadat een voorlopig rijbewijs met de vermelding van de vakbekwaamheid werd verleend, doet niet anders besluiten. Zoals hiervoor vermeld, zijn de gewesten volledig bevoegd voor de vakbekwaamheid en is de federale overheid enkel bevoegd om te bepalen welke vermeldingen op het rijbewijs (en voorlopig rijbewijs) worden opgenomen. Met artikel 6 is de federale overheid haar bevoegdheid te buiten gegaan.

4.8. De artikelen 7 en 8 van het bestreden besluit regelen de inwerkingtreding ervan en dragen de uitvoering ervan op aan de federale minister bevoegd voor het wegverkeer. Omdat de artikelen 1 tot 6 van het bestreden besluit behept zijn met een bevoegdheidsoverschrijding, dienen ook de artikelen 7 en 8 vernietigd te worden.

5.1.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij met betrekking tot artikel 1 van het bestreden besluit, dat niet wordt betwist dat het aanbrengen van codes op het rijbewijs en dus ook van Uniecode 95, een aangelegenheid betreft die tot de federale bevoegdheid behoort.

Volgens de verwerende partij is de federale overheid dan ook bevoegd om in artikel 2, 34°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de definitie van “code 95”, die op het rijbewijs wordt aangebracht, te wijzigen.

Om dezelfde reden is de federale overheid bevoegd om in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “communautaire code” te vervangen door “Uniecode”. Deze bepaling heeft betrekking op het document waarop het bezit van de vakbekwaamheid wordt aangebracht middels code 95 en verwijst hiervoor naar “het document bedoeld in artikel 8, § 1”.

5.1.2. In artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden het document en de plaats op dit document waar het bewijs van vakbekwaamheid wordt aangebracht, aangeduid als “1° het rijbewijs, achter de rijbewijscategorie waarvoor de vakbekwaamheid geldig is”.

Aangezien niet betwist wordt dat de federale overheid bevoegd is voor het aanbrengen van codes op het rijbewijs en dus ook van code 95 ten bewijze van de vakbekwaamheid, is zij als enige bevoegd om te bepalen dat ook in dit artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “communautaire code” worden vervangen door “Uniecode”.

In zijn eerste paragraaf bepaalt dit artikel 8 op welke plaats code 95 wordt aangebracht, namelijk onder meer op “het rijbewijs” en wel “achter de rijbewijscategorie”. Hiervoor is uitsluitend de federale overheid bevoegd.

In artikel 8, § 2, wordt bepaald welke overheid bevoegd is voor het opnemen van code 95 in het document en namelijk wat het rijbewijs (1°) betreft, “de overheid bedoeld in artikel 7 van het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs op het in § 1, 1° bepaalde document”.

Op grond van deze bepaling is derhalve de “Burgemeester of zijn gemachtigde” bevoegd om code 95 aan te brengen op het rijbewijs.

De Raad van State heeft reeds eerder gesteld dat het niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort om eisen te stellen voor de afgifte van het rijbewijs en evenmin om “de gemeenten in het kader van het medebewind in dat verband met een opdracht te belasten”.

De gewesten zijn dus niet bevoegd om te bepalen dat de gemeenten code 95 moeten aanbrengen op het rijbewijs.

Ook in artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vermocht de verwerende partij bijgevolg de woorden “communautaire code” te vervangen door “Uniecode”, minstens in de mate dat deze code wordt aangebracht op het rijbewijs.

5.1.3.1. Volgens de verwerende partij kan niet zonder meer worden gesteld dat enkel de gewesten bevoegd zijn voor het aanbrengen van vermeldingen zoals code 95 op het bestuurdersattest, zoals bedoeld in artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

Ook de federale overheid is bevoegd ten aanzien van de bestuurdersattesten en vermocht dus in artikel 6, § 2, en artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “communautaire code” te vervangen door het woord “Uniecode”.

Het bestuurdersattest wordt in artikel 2, 35°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (federale tekst) immers gedefinieerd als:

“het attest in de zin van Verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een Lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten.”

In verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 ‘betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Statens’ was bepaald dat het bestuurdersattest werd:

“afgegeven aan elke vervoerder die:

- in het bezit is van een communautaire vergunning,
- in deze lidstaat op wettige wijze bestuurders die onderdaan zijn van een derde land tewerkstelt dan wel op wettige wijze bestuurders inzet die onderdaan zijn van een derde land en die te zijner beschikking zijn gesteld met inachtneming van de arbeidsvoorwaarden en voorwaarden inzake beroepsopleiding voor bestuurders die in deze lidstaat zijn vastgesteld bij:
 - wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en eventueel
 - bij collectieve overeenkomsten, volgens de voorschriften die van

toepassing zijn in deze lidstaat.”

In de tekst van artikel 2, 35°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, zoals aangenomen door de verzoekende partij in haar besluit van 17 juli 2020, wordt het bestuurdersattest gedefinieerd als:

“het attest, vermeld in verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg.”

In die verordening (EG) nr. 1072/2009 is bepaald dat het bestuurdersattest wordt:

“afgegeven aan elke vervoerder die:
a) in het bezit is van een communautaire vergunning, en
b) in deze lidstaat hetzij op wettige wijze een bestuurder in dienst heeft die noch een onderdaan van een lidstaat, noch een langdurig ingezetene in de zin van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen is, hetzij op wettige wijze een bestuurder inzet die noch een onderdaan van een lidstaat, noch een langdurig ingezetene in de zin van die richtlijn is en die ter beschikking van die vervoerder is gesteld met inachtneming van de arbeidsvoorwaarden en voorwaarden inzake beroepsopleiding voor bestuurders die in deze lidstaat zijn vastgesteld bij:
i) wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en, voor zover van toepassing;
ii) collectieve overeenkomsten, volgens de voorschriften die van toepassing zijn in deze lidstaat.”

Het bestuurdersattest betreft een attest dat wordt afgegeven aan een vervoerder voor elke buitenlandse bestuurder in de zin van de voormelde verordeningsbepalingen voor zover die tewerkgesteld is door de vervoerder onder meer met inachtneming van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden bepaald in de wettelijke en reglementaire bepalingen en in collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit blijkt met zoveel woorden onder meer uit de vijfde en de zesde overweging bij verordening (EG) nr. 484/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2002 ‘tot wijziging, met het oog op de invoering van een bestuurdersattest, van Verordeningen (EEG) nr. 881/92 en (EEG) nr. 3118/93 van de Raad’, waarmee de invoering van het bestuurdersattest als volgt werd verantwoord:

“(5) De onmogelijkheid om de wettigheid van de tewerkstelling of

terbeschikkingstelling van de bestuurders buiten de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming te controleren heeft geleid tot een marktsituatie waarin bestuurders uit derde landen soms op onregelmatige wijze en alleen voor internationaal vervoer buiten de lidstaat van vestiging van de vervoeronderneming worden aangenomen met de bedoeling inbreuk te maken op de nationale wetgeving van een lidstaat van vestiging die de communautaire vergunning van de vervoersonderneming heeft afgegeven.

(6) Dergelijke onregelmatig in dienst genomen bestuurders, werken vaak in slechte omstandigheden en zijn vaak onderbetaald, hetgeen de verkeersveiligheid in gevaar brengt.”

Ook uit overweging 12 van de verordeningen (EG) nrs. 1072/2009 en 1073/2009 blijkt inderdaad dat het bestuurdersattest een aangelegenheid betreft die deel uitmaakt van de controle op de naleving van onder meer de arbeidsvoorwaarden:

“Er dient ook een bestuurdersattest te worden opgesteld om lidstaten in staat te stellen effectief te controleren of bestuurders uit derde landen op wettige wijze in dienst zijn bij of ter beschikking staan van de vervoerder die verantwoordelijk is voor een bepaalde vervoersactiviteit.”

Het bestuurdersattest is dus niet louter een attest waarin bevestigd wordt dat de betrokken bestuurder voldoet aan de voorwaarden inzake beroepsopleiding, maar is in de eerste plaats een attest waarin de bevoegde overheid vaststelt dat de bestuurder tewerkgesteld is met inachtneming van de geldende arbeidsvoorwaarden. Het is niet louter een attest inzake bekwaamheidsvereisten, doch eveneens en vooral een attest waarin wordt vastgesteld dat de geldende arbeidsvoorwaarden worden nageleefd.

Volgens de verwerende partij heeft de Raad van State in zijn arrest nr. 244.095 van 2 april 2019 met verwijzing naar artikel 4 van de voormelde verordeningen (EG) nrs. 1072/2009 en 1073/2009, geoordeeld dat de communautaire vergunning een vergunning betreft die attesteert dat een vervoerder voldoet aan de vereisten om toegang te hebben tot de markt en dus een regeling in verband met de vestigingsvoorwaarden welke behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

Uit artikel 4 van de verordeningen (EG) nrs. 1072/2009 en 1073/2009 blijkt inderdaad dat de communautaire vergunning wordt:

“afgegeven aan alle vervoerders die goederenvervoer over de weg voor rekening van derden verrichten en die:

a) zijn gevestigd in die lidstaat overeenkomstig de communautaire wetgeving en de in die lidstaat geldende nationale wetgeving, en

b) in de lidstaat van vestiging, overeenkomstig de communautaire wetgeving en de nationale wetgeving van die lidstaat inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg, gemachtigd zijn internationaal vervoer van goederen over de weg te verrichten.”

Anders dan het bestuurdersattest is de vervoersvergunning een vergunning die louter betrekking heeft op de vestigingsvoorwaarden, met name de toegang tot het beroep van wegvervoerder, zoals de Raad van State heeft beslist in voormeld arrest van 2 april 2019.

Het bestuurdersattest daarentegen regelt niet louter de toegang tot het beroep van bestuurder inzake het wegvervoer door te attesteren dat de bestuurder voldoet aan de “voorwaarden inzake de beroepsopleiding”, maar strekt er in de eerste plaats toe vast te stellen dat de bestuurder tewerkgesteld is overeenkomstig de geldende wettelijke en collectieve arbeidsvoorwaarden.

5.1.3.2. Aldus betreft het een aangelegenheid die verband houdt met het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, zijnde een voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI). De arbeidsvoorwaarden en het arbeidsregime, en de controle op de naleving hiervan, maken deel uit van de federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht.

De verzoekende partij lijkt dit volgens de verwerende partij niet te betwisten aangezien zij middels het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, geen wijzigingen doorvoerde aan de artikelen 45 tot 49 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’, die betrekking hebben op het bestuurdersattest, terwijl zij dit wel deed wat betreft andere bepalingen van dit besluit die betrekking hebben op de vervoersvergunning.

De bevoegdheid van de federale overheid inzake de bestuurdersattesten wordt overigens bevestigd door de vaststelling dat artikel 32 van de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’ (hierna: wet van 15 juli 2013), het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake het bestuurdersattest en de opsporing en de vaststelling van de inbreuken op deze voorschriften opdraagt aan “de sociaal inspecteurs en sociaal controleurs van de Inspectie van de sociale wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, van de Inspectie van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en van de Inspectie van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, naast de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie”.

De materie van de bestuurdersattesten betreft bijgevolg een aangelegenheid die eveneens behoort tot de exclusieve federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI). Om die redenen mocht de federale overheid ten aanzien van de bestuurdersattesten middels het bestreden besluit in de artikelen 2, 34°, 6, § 2, en 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “communautaire code” vervangen door het woord “Unicode”.

5.2. Artikel 2 van het bestreden besluit past de verwijzing naar de voormelde richtlijn 2003/59 in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aan met de wijzigingsbepalingen van latere datum.

Volgens de verzoekende partij is zij als enige bevoegd om artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 te wijzigen “vermits het Vlaamse Gewest bevoegd is voor de regels inzake de vakbekwaamheid en nascholing die vervat zitten in Richtlijn 2003/59”.

Hiervóór is echter aangetoond dat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ingevolge de bevoegdheidsoverdracht door de zesde staatshervorming deels tot de bevoegdheid van de federale overheid en deels tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Dit is, volgens de verwerende partij, met zoveel woorden bevestigd door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 waarin deze het volgende heeft gesteld:

“Uit opmerkingen 17.3 en 17.4 vloeit voort dat, in tegenstelling tot wat de gemachtigde aanneemt, het koninklijk besluit van 4 mei 2007 niet alleen gewestelijke aangelegenheden maar tevens federale aangelegenheden regelt. Bijgevolg blijft de in artikel 2, 3°, van dat besluit vermelde federale minister bevoegd voor de aangelegenheden die tot de federale bevoegdheid behoren. In die bepaling kunnen de woorden ‘de Minister tot wiens bevoegdheid de verkeersveiligheid behoort’ dan ook niet worden vervangen door de woorden ‘de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en vervoer’.”

Aldus regelt het bestreden besluit aangelegenheden die eveneens behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, zoals deze inzake het rijbewijs. De federale overheid vermocht bijgevolg middels artikel 2 van het bestreden besluit de verwijzing naar richtlijn 2003/59 in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aan te passen aan de wijzigingsbepalingen van latere datum.

5.3. Artikel 3 van het bestreden besluit vult artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aan met een paragraaf 5.

Volgens de verzoekende partij is dit artikel behept met een bevoegdheidsoverschrijding in de mate dat die paragraaf 5 bepaalt wanneer een bestuurder voldaan heeft aan de vereiste van vakbekwaamheid, terwijl de federale overheid enkel bevoegd is om te bepalen wat op het rijbewijs moet worden

vermeld. Uit de lezing ervan blijkt dat dit artikel bevestigt dat code 95 dient te worden aangebracht op onder meer het rijbewijs.

Aangezien de federale overheid als enige bevoegd is om te bepalen welke codes worden aangebracht op het rijbewijs, is deze dan ook minstens ten aanzien van het rijbewijs bevoegd om te bepalen dat code 95 mag en kan worden opgenomen op het rijbewijs.

5.4. Artikel 4 van het bestreden besluit wijzigt artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, waarin bepaald wordt in welke gevallen de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is op bestuurders. Het bevat aldus vrijstellingen van de vereiste van de vakbekwaamheid.

Volgens de verzoekende partij komt het aan de gewesten toe om te bepalen in welke gevallen de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is op bestuurders, vermits de gewesten op grond van de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) bevoegd zijn voor de vakbekwaamheid.

In de mate dat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van bestuurders voor voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, D1, D1+E, D en D+E, regelt het de toegang tot het beroep van die bestuurders en betreft het regels die kunnen worden gekwalificeerd als vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

De gewesten zijn dan ook slechts bevoegd ten aanzien van eisen met betrekking tot de beroepsbekwaamheid dewelke als vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI kunnen worden gekwalificeerd. Ten aanzien van toegangsvoorwaarden voor functies die geen beroepen zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI kunnen de gewesten echter geen bevoegdheid putten uit deze bevoegdheidverdelende regel.

Volgens de toelichting bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming), met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, omvat aldus de bevoegdheid inzake de beroepstoegang niet de bevoegdheid om toegangsvoorwaarden te bepalen voor openbare functies die geen beroepen zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

De gewesten mogen derhalve op grond van hun bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geen eisen stellen inzake de toegang tot openbare ambten of openbare functies en al zeker niet wanneer deze ambten of functies onder het toezicht van de federale overheid vallen. Om dezelfde redenen vermogen de gewesten niet te bepalen dat bestuurders die bepaalde openbare ambten of openbare functies uitoefenen, vrijgesteld zijn van eisen inzake beroepsbekwaamheid.

Bijgevolg is de federale overheid bevoegd om middels artikel 4 van het bestreden besluit, artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 in overeenstemming te brengen met richtlijn 2018/645 ten aanzien van bestuurders van voertuigen dewelke worden gebruikt voor de openbare diensten die ressorteren onder de federale overheid, zoals “de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten”, zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 2°, evenals ten aanzien van bestuurders van voertuigen “die worden gebruikt ‘voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp’”, zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 4°, in de mate dat deze hulp wordt verstrekt door diensten of instellingen die ressorteren onder de bevoegdheid van de federale overheid.

Aldus zijn de gewesten zeker niet bevoegd om te bepalen of en in welke mate bestuurders van bijvoorbeeld legervoertuigen, in dienst van het Belgische leger, of van brandweervoertuigen, al dan niet onderworpen aan of vrijgesteld van bekwaamheidseisen moeten worden. De bevoegdheid inzake de

openbare orde en de bescherming van de veiligheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

De federale overheid was dan ook – minstens naast de gewesten – bevoegd om ten aanzien van de bestuurders van voertuigen die onder haar bevoegdheid ressorteren, bepalingen inzake de vrijstelling van bekwaamheidseisen aan te nemen.

5.5. Artikel 5 van het bestreden besluit vervangt artikel 8, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 en bepaalt dat Uniecode 95 zoals bedoeld in bijlage 7 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ dient te worden vermeld op het bestuurdersattest.

Hiervóór is aangetoond dat het bestuurdersattest, dat onder meer attesteert dat de bestuurder tewerkgesteld is volgens de geldende arbeidsvoorwaarden, minstens ook gedeeltelijk ressorteert onder de federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI, zodat ook de federale overheid bevoegd is om te bepalen welke vermeldingen op het bestuurdersattest moeten voorkomen.

5.6. Artikel 6 van het bestreden besluit heft de voorwaarde op van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, waarin bepaald werd dat indien een voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid werd verleend, het bewijs van vakbekwaamheid ten vroegste kan worden verkregen zes maanden “na aflevering” van dat voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid.

Het voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid werd geregeld in hoofdstuk 3 van titel II van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, doch dit hoofdstuk werd reeds opgeheven bij koninklijk besluit van 10 januari 2013.

Aangezien de bevoegdheid van de federale overheid inzake het voorlopig rijbewijs en het rijbewijs niet betwist wordt, verzet niets zich ertegen dat de overbodige bepaling van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei

2007, die duidelijk verband houdt met het afgeschafte voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid, bij artikel 6 van het bestreden besluit is opgeheven.

5.7. De artikelen 7 en 8 van het bestreden besluit regelen de inwerkingtreding en de uitvoeringsbevoegdheid van de federale minister bevoegd voor het wegverkeer.

Hiervóór is aangetoond dat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 en dus ook het bestreden koninklijk besluit, deels betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is. De federale overheid is dan ook bevoegd om de inwerkingtreding en de uitvoeringsbevoegdheid van het bestreden besluit te regelen.

6.1. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat zij wat artikel 1 van het bestreden besluit betreft, niet betwist dat de federale overheid bevoegd is om te bepalen dat code 95 op het rijbewijs wordt aangebracht. Wel verliest de verwerende partij uit het oog dat de artikelen 2, 34°, 6, § 2, en 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 niet enkel bepalen dat code 95 op het rijbewijs wordt aangebracht.

Zo bepaalt artikel 8, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ook dat Uniecode 95 wordt aangebracht op het bestuurdersattest en de kwalificatiekaart bestuurder, wat niet tot de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs behoort, maar tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep. Ook de overige paragrafen van artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 hebben betrekking op de vermelding van Uniecode 95 (en de voorwaarden waaronder dit gebeurt) op andere documenten dan het rijbewijs, zodat ook die bepalingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

Artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bevat dan weer een regel die bepaalt hoe het bewijs van de vakbekwaamheid wordt geregeld, wat tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, zo ook waar het erin

voorziet dat het bewijs van de vakbekwaamheid geleverd kan worden via de vermelding van Uniecode 95 op het rijbewijs. Het federaal bevoegdheidsvoorbehoud inzake het rijbewijs is immers beperkt tot de verplichte vermelding van Uniecode 95 op het rijbewijs en strekt zich zodoende niet uit tot de regels die bepalen hoe de vakbekwaamheid bewezen kan of moet worden. In ondergeschikte orde, dient op zijn minst vastgesteld te worden dat artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 niet alleen betrekking heeft op het rijbewijs, maar ook op onder meer de kwalificatiekaart, zodat de bepaling op zijn minst wat dit laatste aspect betreft tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Artikel 2, 34°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bevat een definitie van “code 95” en bepaalt dat het om de code gaat die opgenomen is in bijlage 7 bij het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs. De federale overheid is evenwel enkel bevoegd om “code 95” te definiëren en het model ervan te bepalen in de mate dat de Uniecode aangebracht wordt op het rijbewijs en niet in de mate dat de Uniecode aangebracht wordt op andere documenten dan het rijbewijs – zoals bijvoorbeeld op de kwalificatiekaart.

Hieruit blijkt dat artikel 1 van het bestreden besluit wijzigingen aanbrengt aan bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 waarvoor de gewesten bevoegd zijn en bijgevolg vernietigd moet worden.

6.2. Artikel 1 van het bestreden besluit is zodoende enkel in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels indien het zo gelezen zou worden dat het enkel bepaalt welke code opgenomen moet worden in het rijbewijs. Een bevoegdheidsconforme lezing behoort echter volgens de verwerende partij niet tot de mogelijkheden. Zoals reeds aangegeven in het verzoekschrift, blijkt uit de overige artikelen van het bestreden besluit – zie onder meer de artikelen 3 en 8 – dat de federale overheid zich bevoegd acht om ook de attesten waarvoor de gewesten bevoegd zijn te regelen, zodat bezwaarlijk gesteld kan worden dat het de bedoeling van de federale overheid zou zijn om met artikel 1 van het bestreden besluit enkel de vermeldingen op het rijbewijs te regelen. Dit blijkt bijvoorbeeld

ook uit het feit dat artikel 1 van het bestreden besluit de verwijzing naar de “communautaire code” in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 wijzigt, wat een regel is inzake het bewijs van de vakbekwaamheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

6.3. Voor zover de verwerende partij aanvoert dat de federale overheid exclusief bevoegd is gebleven voor het aanbrengen van vermeldingen op het bestuurdersattest, omdat het gaat om een aangelegenheid die verband houdt met het arbeidsrecht en de sociale zekerheid waarvoor de federale overheid bevoegd is op grond van artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI, betoogt de verzoekende partij dat dit standpunt niet kan worden gevolgd.

Uit advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de Raad van State blijkt uitdrukkelijk dat de federale overheid enkel bevoegd is voor het aanbrengen van de Uniecode op het rijbewijs en dat de gewesten bevoegd zijn voor het aanbrengen van de Uniecode op andere documenten dan het rijbewijs, zoals het bestuurdersattest. In arrest nr. 244.095 van 2 april 2019, arrest nr. 245.065 van 2 juli 2019, advies 67.548/3 van 7 juli 2020 en advies 67.690/2/V van 5 augustus 2020 bij het ontwerp dat later het besluit van de Waalse Regering van 10 september 2020 ‘tot wijziging 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+E, D1, D1+E, D, D+E’ is geworden, heeft de Raad van State in dezelfde zin geoordeeld.

In de mate dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord stelt dat het bestuurdersattest niet louter een attest is waarin vastgesteld wordt dat de betrokken bestuurder voldoet aan de voorwaarden van de beroepsopleiding, maar dat uit voormelde verordening (EG) nr. 1072/2009 van 21 oktober 2009 – en de inmiddels ingetrokken verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 ‘betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Statens’ – blijkt dat het

ook wordt afgegeven aan een bestuurder voor zover die tewerkgesteld is met inachtneming van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden zoals bepaald in de wettelijke en reglementaire bepalingen en in collectieve arbeidsovereenkomsten, waaruit volgt dat het bestuurdersattest tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid zou behoren, benadrukt de verzoekende partij nogmaals dat dit standpunt niet kan worden gevolgd.

De verzoekende partij wijst erop dat het bestuurdersattest verplicht is voor elk nationaal en internationaal vervoer dat uitgevoerd wordt met een in België ingeschreven voertuig onder dekking van een communautaire vervoersvergunning, voor zover de bestuurder noch onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, van de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland, noch een langdurig ingezetene van één van deze landen.

Artikel 3 van verordening (EG) nr. 1072/2009 bepaalt dienaangaande:

“Algemeen beginsel
Het internationale vervoer wordt uitgevoerd onder dekking van een communautaire vergunning en, indien de bestuurder een onderdaan van een derde land is, in combinatie met een bestuurdersattest.”

Het bestuurdersattest heeft aldus betrekking op de toegang tot de markt en het beroep voor het internationaal goederenvervoer over de weg. Het is een voorwaarde opdat bestuurders die onderdaan zijn van een derde land het beroep van bestuurder mogen uitoefenen. Om die reden heeft de Raad van State in de reeds vermelde arresten en adviezen ook geoordeeld dat de regels inzake de vakbekwaamheid en de regels inzake het bestuurdersattest tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden behoren (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI).

De omstandigheid dat het verlenen van het bestuurdersattest – naast de voorwaarden inzake de beroepsopleiding – afhankelijk wordt gesteld van het naleven van de arbeidsvoorwaarden, neemt niet weg dat het bestuurdersattest

betrekking heeft op de toegang tot het beroep van bestuurder van het internationaal goederenvervoer over de weg en dus tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden en de toegang tot het beroep behoort. Er mag redelijkerwijze worden aangenomen dat wanneer de gewesten de toegang tot het beroep regelen van dergelijke bestuurders, zij in het kader hiervan niet alleen eisen inzake de beroepsopleiding kunnen opleggen, maar eveneens kunnen bepalen dat de arbeidsvoorwaarden in acht genomen moeten worden. Hiermee wordt niet geraakt aan de federale regels zelf inzake het arbeidsrecht of de sociale zekerheid, maar wordt de naleving ervan louter als voorwaarde gesteld om toegang te krijgen tot het beroep, wat niet meer dan logisch is. Een dergelijke regel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake de toegang tot het beroep en niet tot de federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

Daarbij wijst de verzoekende partij erop dat in het verzoekschrift waarmee de verwerende partij een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, de verwerende partij overigens uitdrukkelijk heeft bevestigd dat de voormelde verordeningen (EG) nr. 1072/2009 en nr. 1073/2009 betrekking hebben op de toegang tot de markt. Zo wordt op pagina 107 (lees: 108) van het verzoekschrift uitdrukkelijk vermeld:

“Op het vlak van het wegvervoer van goederen en personen moet er dus een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds de toegang tot het beroep *sensu stricto* en, anderzijds de toegang tot de markt *sensu lato*. Dat onderscheid vindt zijn oorsprong in het unierecht, meer bepaald in de verordeningen nrs. 1071/2009, 1072/2009 en 1073/2009. De verordening nr. 1071/2009 heeft immers betrekking op vereisten voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer, terwijl de verordeningen nrs. 1072/2009 en 1073/2009 betrekking hebben op de gemeenschappelijke voorschriften inzake de toegang tot de markt van het internationale vervoer van goederen over de weg op het grondgebied van de Europese Unie.”

De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij nu niet geloofwaardig beweren dat het bestuurdersattest dat geregeld wordt in voormelde verordening (EG) nr. 1072/2009 van 21 oktober 2009, geen betrekking zou hebben

op de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden waartoe zowel de regels inzake de toegang tot de markt als de regels inzake de toegang tot het beroep behoren.

In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij niet betwist dat zij niet bevoegd is voor het bestuurdersattest omdat zij met het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 geen wijzigingen heeft doorgevoerd aan de artikelen 45 tot 49 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’. In repliek hierop volstaat het, aldus de verzoekende partij, erop te wijzen dat uit het feit dat bestaande bepalingen in het verleden door haar niet werden gewijzigd uiteraard niet kan worden afgeleid dat zij niet bevoegd is.

In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij nog dat artikel 32 van de voormelde wet van 15 juli 2013 het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake het bestuurdersattest en de opsporing en de vaststelling van inbreuken op deze voorschriften opdraagt aan “sociaal inspecteurs en sociaal controleurs van de Inspectie van de sociale wetten van de FOD WASO, de RSZ en de RVA, naast politieambtenaren, de ambtenaren van de FOD Mobiliteit en de ambtenaren van de Administratie Douane en Accijnzen”. Hieruit kan echter volgens de verzoekende partij niet worden afgeleid dat de thans bestreden regeling inzake het bestuurdersattest tot de bevoegdheid van de federale overheid zou behoren. Artikel 32 van de wet van 15 juli 2013 dateert van vóór de zesde staatshervorming – en dus van vóór de bevoegdheidsoverdracht inzake de vestigingsvoorwaarden – zodat de verwijzing naar die ambtenaren gelezen moet worden in het licht van de bevoegdheidsoverdracht inzake de vestigingsvoorwaarden naar de gewesten. Het komt dan ook aan de gewesten toe om de naleving van de eigen regels te handhaven en dit onverminderd de algemene transversale federale politiebevoegdheid om inbreuken op te sporen en te vervolgen. Met artikel 156 van het decreet van 8 juni 2018 ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van

natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ heeft de verzoekende partij overigens zelf reeds wijzigingen aangebracht in artikel 33 van de wet van 15 juli 2013 dat betrekking heeft op de handhaving van de regels inzake de toegang tot de markt en het beroep.

Uit het bovenstaande blijkt dan ook dat het bestuurdersattest integraal tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) behoort en niet tot de federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI).

6.4. Met betrekking tot artikel 2 van het bestreden besluit – dat de verwijzing naar richtlijn 2003/59 in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aanpast met de wijzigingsbepaling van latere datum – herhaalt de verzoekende partij dat zij niet betwist dat de federale overheid bevoegd is gebleven om te bepalen wat al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld.

Uit de uiteenzetting van het middel ten aanzien van de andere artikelen van het bestreden besluit blijkt echter dat de verwerende partij van oordeel is dat zij ook bevoegd is voor andere aspecten die geregeld worden in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, zoals het bestuurdersattest. Hieruit blijkt dan ook dat de wijziging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 die de verwerende partij met artikel 2 van het bestreden besluit heeft doorgevoerd, ook betrekking heeft op andere aspecten van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 dan de vermelding van uniecode 95 op het rijbewijs.

De verwerende partij geeft aan artikel 2 van het bestreden besluit aldus een lezing die strijdig is met de bevoegdheidverdelende regels.

6.5.1. Over artikel 3 van het bestreden besluit repliceert de verzoekende partij dat de ingevoegde paragraaf 5 in artikel 3 van het koninklijk

besluit van 4 mei 2007, geen bepaling is die bepaalt welke gegevens al dan niet op het rijbewijs moeten worden vermeld.

De verplichting om Uniecode 95 op het rijbewijs te vermelden volgt uit artikel 8, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. In advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 heeft ook de Raad van State aangegeven dat de verplichting om de Uniecode te vermelden op het rijbewijs haar grondslag vindt in artikel 8, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

Artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 regelt niet wat op het rijbewijs vermeld moet worden. Zoals vermeld in het verzoekschrift, bepaalt dit artikel wanneer een bestuurder voldaan heeft aan de voorwaarden betreffende de vakbekwaamheid. Omdat de gewesten bevoegd zijn inzake de vakbekwaamheid en de nascholing, komt het niet aan de federale overheid toe om te bepalen wanneer aan de voorwaarden betreffende de vakbekwaamheid is voldaan. Dit geldt in het bijzonder waar de bepaling erin voorziet dat de bestuurder die een rijbewijs met Uniecode 95 voorlegt, in orde is op het vlak van de vakbekwaamheid. Zoals vermeld, is de federale overheid immers enkel bevoegd om te bepalen wat op het rijbewijs moet worden vermeld. Het komt daarentegen aan de gewesten toe om te bepalen dat een bestuurder die over een rijbewijs met Uniecode 95 beschikt, voldoet aan de regels inzake de vakbekwaamheid.

Artikel 3 van het bestreden besluit is dus behept met een bevoegdheidsoverschrijding en dient integraal vernietigd te worden.

6.5.2. In louter ondergeschikte orde, voor zover de Raad van State van oordeel zou zijn dat de door artikel 3 van het bestreden besluit ingevoegde paragraaf 5 in artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 toch een bepaling betreft die aangeeft wat op de in paragraaf 5 vermelde documenten vermeld moet worden – en dus geen bewijsregel is – dient volgens de verzoekende partij in elk

geval erop gewezen te worden dat het artikel niet alleen betrekking heeft op het rijbewijs, maar ook op de kwalificatiekaart bestuurder en het bestuurdersattest. Deze aspecten behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

6.6.1. In repliek op wat de verwerende partij betoogt in verband met artikel 4 van het bestreden besluit, benadrukt de verzoekende partij vooreerst dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord niet betwist – en dit redelijkerwijze ook niet zou kunnen – dat de gewesten principieel bevoegd zijn om het toepassingsgebied van de regelgeving inzake de vakbekwaamheid af te bakenen en daarbij te bepalen in welke gevallen de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is.

De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord evenmin dat de gewesten bevoegd zijn voor de volgende vrijstellingen die geregeld worden in artikel 4 van het bestreden besluit:

- artikel 4, b), dat betrekking heeft op een vrijstelling voor bestuurders “van voertuigen waarvoor een rijbewijs van categorie D of D1 vereist is en die worden bestuurd zonder passagiers door onderhoudspersoneel naar of van een onderhoudscentrum dat zich bevindt in de omgeving van de dichtstbijzijnde onderhoudsbasis die wordt gebruikt door de vervoerder, mits het rijden met het voertuig niet de voornaamste activiteit van de bestuurder is” (artikel 4, § 1, 3^o/1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007);
- artikel 4, c), dat wijzigingen aanbrengt in de vrijstelling voor bestuurders van voertuigen die worden gebruikt bij een noodtoestand of reddingsoperaties (artikel 4, § 1, 4^o, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007), in de mate dat die hulp niet verstrekt wordt door diensten of instellingen die ressorteren onder de bevoegdheid van de federale overheid;

- artikel 4, d), dat betrekking heeft op een vrijstelling voor bestuurders “van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van personen of goederen” (artikel 4, § 1, 5°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007);
- artikel 4, e), dat wijzigingen aanbrengt in de Franse tekstversie omtrent de vrijstelling voor bestuurders “van voertuigen of combinaties van voertuigen die worden gebruikt voor het vervoer van materiaal, apparatuur of machines die de bestuurder voor zijn werk nodig heeft en op voorwaarde dat dit vervoer niet de voornaamste activiteit van de bestuurder is” (artikel 4, § 1, 6°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007);
- artikel 4, f), dat een vrijstelling invoert voor bestuurders “van voertuigen die door landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt- of visserijbedrijven worden gebruikt voor het vervoer van goederen in het kader van hun eigen bedrijvigheid, behalve als het besturen van het voertuig deel uitmaakt van de voornaamste activiteit van de bestuurder of het rijden over een grotere afstand geschiedt dan 100 km vanaf de basis van de onderneming die het voertuig bezit, huurt of leaset” (artikel 4, § 1, 7°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007).

Aangezien de verwerende partij de bevoegdheid van de gewesten op deze punten niet betwist, dient artikel 4 van het bestreden besluit volgens de verzoekende partij in elk geval vernietigd te worden in de mate dat het betrekking heeft op deze punten.

In de annulatieprocedure gericht tegen het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 (G/A 231.999/IX-9782) vraagt de verwerende partij enkel de vernietiging van de wijzigingen die door artikel 4 van dat besluit worden aangebracht in artikel 4, § 1, 2° en 4°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. Evenmin wordt betwist dat de gewesten bevoegd zijn om een punt 3°/1 in te voegen en wijzigingen aan te brengen in de vrijstellingen opgenomen in artikel 4, § 1, 5°, 6° en 7°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

6.6.2. De verwerende partij stelt dat zij bevoegd is voor de volgende punten uit artikel 4 van het bestreden besluit:

- artikel 4, a), dat betrekking heeft op de vrijstelling voor bestuurders “van voertuigen in gebruik bij of onder controle van de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten, voor zover het vervoer voortvloeit uit de opdrachten waarmee die diensten zijn belast” (artikel 4, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007);
- artikel 4, c), dat wijzigingen aanbrengt in de vrijstelling voor bestuurders van voertuigen die worden gebruikt bij een noodtoestand of reddingsoperaties (artikel 4, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007). Hiermee worden aan artikel 4, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “met inbegrip van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp” toegevoegd.

Het gaat echter ook hier volgens de verzoekende partij om vrijstellingen van de vereiste van vakbekwaamheid die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. In arrest nr. 244.095 van 2 april 2019 oordeelde de Raad van State reeds dat de verzoekende partij bevoegd is om artikel 159 van het besluit van 10 juli 2015 aan te nemen dat artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 wijzigt. Dit artikel heeft betrekking op de vrijstelling van de verplichting tot het beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid voor bestuurders die houder zijn van een voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid. Er valt niet in te zien waarom anders geoordeeld zou moeten worden ten aanzien van de vrijstellingen die aangebracht worden “door artikel 4, 1° en 3° van het bestreden besluit”.

Artikel 4, § 1, 2° en 4°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 werden, wat de verzoekende partij betreft, in vergelijkbare zin gewijzigd door artikel 4, 1° en 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020.

In advies 67.548/3 van 7 juli 2020 van de Raad van State over het ontwerp dat later het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 is geworden, is relatief uitvoerig ingegaan op het bevoegdheidsvraagstuk. In het advies werden geen opmerkingen gemaakt bij het latere artikel 4, 1° en 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020, wat bevestigt dat de voormelde bepalingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

Ook door artikel 5, 1° en 3°, van het besluit van de Waalse Regering van 10 september 2020 werden vergelijkbare wijzigingen aangebracht in artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. In voormeld advies 67.690/2/V van 5 augustus 2020, heeft de Raad van State evenmin opmerkingen op dit punt gemaakt, niettegenstaande ook hier de bevoegdheid van de steller van de handeling werd onderzocht.

Anders dan de verwerende partij beweert, wordt met de voormelde vrijstellingen niet de toegang geregeld tot openbare functies waarvoor de federale overheid bevoegd is. Artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit bevat immers geen toegangsvoorwaarden voor het openbaar ambt of openbare functies. Het bevat evenmin toegangsvoorwaarden voor personen die een openbare dienst verrichten in de functionele betekenis van het woord die afhangt van de federale overheid.

Artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit bepaalt daarentegen het toepassingsgebied van de regelgeving inzake de vakbekwaamheid en bepaalt welke bestuurders van voertuigen vrijgesteld zijn van de vereiste van vakbekwaamheid, wat inherent tot de gewestbevoegdheid inzake de vakbekwaamheid zelf behoort. Het bestreden artikel 4 vormt de omzetting van artikel 2 van voormelde richtlijn 2003/59 dat betrekking heeft op de vrijstellingen van de vakbekwaamheid zoals gewijzigd door artikel 1 van voormelde richtlijn 2018/645.

Het regelen van een vrijstelling of uitsluiting van het toepassingsgebied van de regels van de vakbekwaamheid, is niet hetzelfde als het bepalen van een toegangsvoorwaarde voor een openbare functie. Artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit raakt dan ook niet aan de federale bevoegdheid om toegangsvoorwaarden inzake de toegang tot het openbaar ambt en openbare functies te bepalen.

Het komt dan ook aan de gewesten toe om artikel 4 van het bestreden besluit integraal aan te nemen.

7.1. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij met betrekking tot artikel 1 van het bestreden besluit dat zij niet akkoord kan gaan met het standpunt dat een bevoegdheidsconforme lezing niet inhoudt dat de federale overheid ook bevoegd zou zijn voor het plaatsen van code 95 op het bestuurdersattest.

Volgens de verwerende partij heeft dit attest niet louter betrekking op de toegang tot het beroep van bestuurder van internationaal goederenvervoer over de weg, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, maar is het ook een instrument waarin wordt vastgesteld dat de bestuurder tewerkgesteld is overeenkomstig de geldende wettelijke en collectieve arbeidsvoorwaarden, zijnde een aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI. Deze bevoegdheid omvat niet alleen de bevoegdheid voor het vaststellen van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden, maar ook de bevoegdheid om te attesteren dat deze voorwaarden zijn nageleefd. Een bevoegdheidsconforme lezing volgens dewelke de federale overheid ook bevoegd is om vermeldingen aan te brengen op het bestuurdersattest, dringt zich dus op.

7.2. Wat artikel 2 van het bestreden besluit betreft, is de verwerende partij van oordeel dat een bevoegdheidsconforme lezing, net zoals met betrekking tot artikel 1 van het bestreden besluit, zich ook opdringt ten aanzien van het bestuurdersattest.

7.3. In zoverre door de verzoekende partij wordt aangevoerd dat artikel 3 van het bestreden besluit, dat artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aanvult met een paragraaf 5, niet regelt wat op het rijbewijs moet worden vermeld en derhalve de gewesten hiervoor bevoegd zijn, benadrukt de verwerende partij dat dit artikel wel degelijk bepaalt wat op het rijbewijs moet worden vermeld, namelijk Uniecode 95:

“Is in orde met betrekking tot de vakbekwaamheid, de bestuurder die een van de volgende, nog geldige, documenten voorlegt, waarop de Uniecode 95 vermeld wordt:
1° een rijbewijs.”

Er wordt niet betwist dat de federale overheid als enige bevoegd is om te bepalen welke codes worden vermeld op het rijbewijs, zodat deze dan ook minstens ten aanzien van het rijbewijs bevoegd is om te bepalen dat code 95 mag en kan worden opgenomen in het rijbewijs.

7.4. Met betrekking tot het standpunt wat artikel 5 van het bestreden besluit betreft, namelijk dat de federale overheid bevoegd is voor “hetgeen al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld”, maar niet voor de bestuurdersattesten, verwijst de verwerende partij naar haar repliek met betrekking tot artikel 1 van het bestreden besluit. Volgens haar laat een bevoegdheidsconforme lezing wel toe te besluiten dat de federale overheid minstens mede bevoegd is ten aanzien van de bestuurdersattesten.

7.5. Met betrekking tot de in artikel 6 van het bestreden besluit bepaalde opheffingsbepaling – namelijk de opheffing van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 – stelt de verwerende partij in haar laatste memorie dat zij van oordeel was dat het haar toekwam deze bepaling op te heffen aangezien ze overbodig was geworden ingevolge de opheffing van het voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid, waarvoor zij bevoegd is.

8.1. Wat de artikelen 3, 4, b), 4, d), 4, f), 5 en 6 van het bestreden besluit betreft, verwijst de verzoekende partij in haar laatste memorie nog

bijkomend naar advies 68.647/4 van 8 februari 2021 van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 15 juli 2021 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging 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+E, D1, D1+E, D, D+E’ waarmee de voormelde richtlijn 2018/645 wordt omgezet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zij stelt dat “[o]p het vlak van de bevoegdheidsverdelende regels” de Raad van State in voormeld advies 68.647/4 heeft verwezen naar de voormelde adviezen 57.371/VR/3 en 67.548/3. De Raad kwam in advies 68.647/4 tot het besluit dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort, met dien verstande dat het aan de federale overheid toekomt om te bepalen wat al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld en zo ook wat betreft het aanbrengen van uniecode 95 op het rijbewijs. Hieruit volgt, aldus de verzoekende partij, dat de gewesten bevoegd zijn ten aanzien van het bestuurdersattest, wat thans in de laatste memorie nog steeds wordt betwist door de verwerende partij. Advies 68.647/4 bevestigt nogmaals het standpunt van de verzoekende partij.

8.2.1. In de mate dat artikel 1 van het bestreden besluit artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 wijzigt, herhaalt de verzoekende partij dat zij niet betwist dat de federale overheid bevoegd is om te bepalen dat code 95 op het rijbewijs wordt “aangebracht” of “vermeld” en om die code daartoe te definiëren, maar dat haar bevoegdheid wel daartoe is beperkt. De bevoegdheid van de verwerende partij strekt zich niet uit tot het bepalen van de gevolgen hiervan en welke de bewijskracht is van het vermelden van code 95 op het rijbewijs. Een dergelijke regel doet immers meer dan louter bepalen dat code 95 in het rijbewijs wordt “aangebracht”, “vermeld” of “opgenomen”; hij regelt de vakbekwaamheid zelf.

De verzoekende partij verdedigt het standpunt dat artikel 3 van het bestreden besluit niet regelt wat op het rijbewijs moet worden vermeld, maar “daarentegen wel bepaalt wanneer een bestuurder voldaan heeft aan de

voorwaarden voor wat betreft vakbekwaamheid en hoe hij dat kan bewijzen” en derhalve tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden behoort. Evenzo valt volgens de verzoekende partij niet in te zien waarom dan anders moet worden geoordeeld ten aanzien van artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 zoals dat wordt gewijzigd door artikel 1 van het bestreden besluit.

Voormeld artikel 6, § 2, bepaalt immers hoe het bezitten van vakbekwaamheid kan worden bewezen:

“Ten bewijze van het bezit van de vakbekwaamheid wordt op het document bedoeld in artikel 8, § 1 of op de kwalificatiekaart bestuurder bedoeld in bijlage 3, een Uniecode 95 aangebracht.”

De wijziging die door artikel 1 van het bestreden besluit wordt aangebracht in artikel 6, § 2, is dan ook veeleer een bewijsregel waardoor de vakbekwaamheid kan worden bewezen, waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Zodoende dient artikel 1 van het bestreden besluit te worden vernietigd in de mate dat het wijzigingen aanbrengt in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

8.2.2. Wat de mogelijkheid van een bevoegdheidsconforme lezing van de artikelen 1 en 2 van het bestreden besluit betreft, stelt de verzoekende partij dat een bevoegdheidsconforme lezing maar mogelijk is wanneer deze interpretatie steun vindt in de tekst zelf of uit het administratief dossier blijkt dat de regelgever een bevoegdheidsconforme lezing voor ogen had en niet de bedoeling had om de bevoegdheid van een ander te betreden.

Uit de overige artikelen van het bestreden besluit – zie onder meer de artikelen 3 en 8 – blijkt dat de federale overheid zich bevoegd acht om ook de attesten waarvoor de gewesten bevoegd zijn, te regelen, zodat bezwaarlijk kan worden gesteld dat het de bedoeling van de federale overheid is om met artikel 1 van het bestreden besluit enkel de vermeldingen op het rijbewijs te regelen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat artikel 1 van het bestreden besluit de verwijzing naar de “communautaire code” in artikel 6, § 2, van het koninklijk

besluit van 4 mei 2007 wijzigt, wat een regel is inzake het bewijs van de vakbekwaamheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

In de gegeven omstandigheden blijkt noch uit de tekst van het bestreden besluit, noch uit het administratief dossier dat een bevoegdheidsconforme lezing van de artikelen 1 en 2 van het bestreden besluit tot de mogelijkheden behoort, zodat beide artikelen moeten worden vernietigd.

8.3.1. Wat artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit betreft, kan de verzoekende partij het standpunt niet bijvallen dat de verwerende partij bevoegd is om te bepalen dat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 niet van toepassing is op de categorieën vermeld in artikel 4, a) en c), omdat deze vrijstellingen niet tot de gewestbevoegdheid behoren inzake de vestigingsvoorwaarden maar wel tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake de toegang tot de openbare ambten. De gewesten zouden enkel een vrijstelling of uitsluiting van het toepassingsgebied van de regels van de vakbekwaamheid voor bepaalde beroepen kunnen bepalen voor zover die beroepen onder het toepassingsgebied van de regels van de vakbekwaamheid vallen. Er wordt volgens dat standpunt door de verzoekende partij niet aangetoond hoe de bestuurders van “voertuigen in gebruik bij of onder controle van de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten, voor zover het vervoer voortvloeit uit de opdrachten waarmee die diensten zijn belast” (artikel 4, a)) of de bestuurders van “voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp” (artikel 4, c)) als beroepen kunnen worden beschouwd die onder het toepassingsgebied van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI vallen.

Volgens de verzoekende partij wordt met dat standpunt eraan voorbijgegaan dat de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte heeft met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren. Behoudens de voorwaarden voor de toegang tot de dienstverlenende intellectuele beroepen en tot de

gezondheidszorgberoepen, zijn de vestigingsvoorwaarden in hun geheel overgedragen aan de gewesten. De omstandigheid dat de federale overheid bevoegd is om in het kader van de uitoefening van de eigen bevoegdheden te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels doet immers geen afbreuk aan het algemeen en horizontaal karakter van de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden. De verzoekende partij verwijst daarbij onder meer naar de arresten nrs. 241.008, 241.009, 241.012 en 241.015 van 13 maart 2018 en de arresten nrs. 245.064, 245.065, 245.066 en 245.067 van 2 juli 2019. Ook stelt de verzoekende partij met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State (arresten nrs. 245.065 en 245.066 van 2 juli 2019) dat het daarbij geen belang heeft of de betrokken beroepsactiviteit al dan niet in loondienst of buiten de economische sfeer wordt uitgeoefend.

Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de Raad van State reeds in meerdere arresten erop heeft gewezen dat de omstandigheid dat de federale overheid bevoegd is om een bepaalde aangelegenheid te regelen en in het kader daarvan in specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien, niet belet dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden in een algemene overkoepelende regeling mogen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid, zo ook wanneer het gaat om beroepen waarvan het regelen van de aangelegenheid tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Zo omvat de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden de bevoegdheid om de beroepsbekwaamheid van bestuurders te regelen voor het vervoer van gevaarlijke goederen, met inbegrip van bestuurders van nucleair vervoer, vervoer van explosieven en vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven als uitzondering op de gewestbevoegdheid (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI). Zij verwijst daarbij onder meer naar arrest nr. 241.009 van 13 maart 2018.

In dezelfde zin moet volgens de verzoekende partij worden aangenomen dat de gewestbevoegdheid inzake de vakbekwaamheid en nascholing van bestuurders van voertuigen een algemene draagwijdte heeft en de bevoegdheid omvat om een algemene overkoepelende regeling te voorzien die eisen stelt met betrekking tot de vakbekwaamheid van al de bestuurders, met inbegrip van de bestuurders bedoeld in artikel 4, § 1, 2° en 4°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 en in artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit. De gewestbevoegdheid om de vakbekwaamheid en nascholing van bestuurders te regelen, geldt in die optiek dus ook voor de bestuurders van “voertuigen in gebruik bij of onder controle van de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten, voor zover het vervoer voortvloeit uit de opdrachten waarmee die diensten zijn belast” (artikel 4, a), van het bestreden besluit) en van “voertuigen die worden gebruikt bij noodtoestanden of worden ingezet voor reddingsoperaties, met inbegrip van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp” (artikel 4, c), van het bestreden besluit).

In zoverre wordt verwezen naar arrest nr. 67/99 van 17 juni 1999 van het Grondwettelijk Hof (B.7) en de parlementaire voorbereiding bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming om te stellen dat artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI geen bevoegdheidsgrondslag biedt voor de gewesten om voorwaarden op te leggen aan openbare ambten of personen die een openbare dienst verlenen in de functionele betekenis van het woord, dient volgens de verzoekende partij op het volgende te worden gewezen.

Het valt niet in te zien waarom de bestuurders van voertuigen in gebruik bij of onder controle van “de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten, voor zover het vervoer voortvloeit uit de opdrachten waarmee die diensten zijn belast ” (artikel 4, a), van het bestreden besluit) of van “voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp” (artikel 4, c), van het bestreden besluit) geen “beroepen”

zouden zijn die gevat worden door de gewestbevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

Een bestuurder van voertuigen is immers een beroep, ook wanneer het voertuig wordt bestuurd door een bestuurder in de gevallen bedoeld in artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit. In dat verband kan de vergelijking gemaakt worden met de meer vermelde rechtspraak waarin de Raad van State oordeelde dat de gewestbevoegdheid om de beroepsbekwaamheid van bestuurders van gevaarlijke goederen te regelen, geldt “met inbegrip van bestuurders van nucleair vervoer, vervoer van explosieven en vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking”. De verzoekende partij verwijst in dit verband nogmaals naar de voormelde rechtspraak van de Raad van State, naar luid waarvan de gewestbevoegdheid een algemene strekking heeft en een horizontale impact heeft op meerdere sectoren en geldt ongeacht “of de betrokken beroepsactiviteit al dan niet in loondienst of buiten de economische sfeer wordt uitgeoefend”, maar geen afbreuk doet 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. Over dit laatste aspect verwijst zij daarbij nog naar het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming en waarin door de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 53) het volgende is gepreciseerd:

“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.”

Mede in het licht van de hiervóór vermelde rechtspraak, dient volgens de verzoekende partij het feit dat “elke entiteit bevoegd (blijft) om de toegang tot haar openbare functie te regelen” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 91, waarbij verwezen wordt naar voormeld arrest nr. 67/99 van het Grondwettelijk Hof), zo begrepen te worden dat de bevoegdheid van de gewesten om in een algemene overkoepelende regeling te voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al de bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, niet belet dat de federale overheid inherent aan de uitoefening van de eigen bevoegdheden (*in casu* inzake (civiele) veiligheid) ook eisen oplegt.

Ten slotte stelt de verzoekende partij nog dat van de gewestbevoegdheid enkel de dienstverlenende intellectuele beroepen en de gezondheidszorgberoepen zijn uitgesloten (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) en dat de voormelde categorieën bedoeld in artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit daartoe niet behoren. Anders oordelen, zou inhouden dat een bijkomende uitzondering wordt gecreëerd die niet opgenomen is in de BWHI.

8.3.2. In zoverre wordt gesteld dat uit het stilzwijgen over dit specifieke punt in advies 67.548/3 van 7 juli 2020, niet mag worden afgeleid dat de Raad van State geen bevoegdheidsopmerkingen zou hebben bij artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit omdat “gelet op de korte termijnen, de toevloed aan dossiers en de structurele personeelstekorten waarmee de afdeling wetgeving geconfronteerd wordt, (...) omzichtig tewerk gegaan (dient) te worden bij het trekken van juridische conclusies uit het stilzwijgen van de afdeling wetgeving”, wijst de verzoekende partij in haar laatste memorie op wat volgt.

Vooreerst verwijst de verzoekende partij naar voormeld advies 67.548/3 van 7 juli 2020 bij het ontwerp dat later het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 is geworden en waaruit blijkt dat de afdeling Wetgeving het bestreden besluit heeft getoetst aan de bevoegdheidverdelende regels en tot het besluit kwam dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid tot de materiële

bevoegdheid van de gewesten behoort. De verzoekende partij verwijst voorts naar voormeld advies 68.647/4 van 8 februari 2021. In dit advies heeft de Raad van State ook inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij artikel 4, § 1, eerste lid, 2°, van het ontwerp dat betrekking heeft op dezelfde vrijstelling als de vrijstelling die opgenomen is in artikel 4, a), van het bestreden besluit. Ook in dit advies werden geen opmerkingen gemaakt op het vlak van de bevoegdheidsverdeling en heeft de Raad van State met betrekking tot voormeld artikel 4, § 1, eerste lid, 2°, zelfs het volgende opgemerkt:

“1. In paragraaf 1, eerste lid, 2°, moeten de woorden ‘en diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde of onder hun gezag geplaatst’ worden vervangen door de woorden ‘, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten’, met het oog op een correcte omzetting van artikel 2, lid 1, b), van richtlijn 2003/59/EG van het 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’, zoals vervangen bij richtlijn (EU) 2018/645.”

Volgens de verzoekende partij volgt hieruit dat de Raad van State dat ontwerp inhoudelijk heeft onderzocht zonder dat hierbij bevoegdheidsopmerkingen werden gemaakt. Dit bevestigt de these dat de Raad geen bevoegdheidsproblemen ziet in de vrijstellingen die opgenomen zijn in artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit.

8.3.3. Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat artikel 4 van het bestreden besluit de omzetting vormt van artikel 2 van richtlijn 2003/59 dat betrekking heeft op de vrijstellingen van de vakbekwaamheid zoals gewijzigd door artikel 1 van richtlijn 2018/645. In de arresten nr. 244.095 van 2 april 2019 en nr. 245.065 van 2 juli 2019 heeft volgens de verzoekende partij de Raad van State vastgesteld dat zowel uit de overwegingen en bepalingen van richtlijn 2003/59, als uit het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 4 mei 2007 waarin ook de omzetting in België nader wordt toegelicht, blijkt 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. Vermits artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de omzetting vormt van artikel 2 van richtlijn 2003/59 behoort het aldus tot de bevoegdheid van de gewesten inzake de vestigingsvoorwaarden. Het behoort aldus ook tot de bevoegdheid van de gewesten om middels artikel 4 van het bestreden besluit hierin wijzigingen aan te brengen.

Met de voormelde vrijstellingen wordt niet de toegang tot openbare functies geregeld. Artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit bevat immers geen toegangsvoorwaarden voor het openbaar ambt of openbare functies. Het bevat evenmin toegangsvoorwaarden voor personen die een openbare dienst verrichten in de functionele betekenis van het woord die afhangt van de federale overheid. Artikel 4, a) en c), van het bestreden besluit bepaalt daarentegen het toepassingsgebied van de regelgeving inzake de vakbekwaamheid en bepaalt welke bestuurders van voertuigen vrijgesteld zijn van de vereiste van vakbekwaamheid, wat inherent tot de gewestbevoegdheid inzake de vakbekwaamheid zelf behoort. Het regelen van een vrijstelling of uitsluiting van het toepassingsgebied van de regels van de vakbekwaamheid, is niet hetzelfde als het bepalen van een toegangsvoorwaarde voor een openbare functie.

Beoordeling

9.1. In het enige middel voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder van de gewestelijke bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) en, voor zoveel als nodig, wat betreft de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie (artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI).

9.2. Het bestreden besluit wijzigt het koninklijk besluit van 4 mei 2007. Die wijzigingen strekken ertoe te voorzien in de gedeeltelijke omzetting van de voormelde richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018. Daartoe worden in essentie begripsbepalingen, bepalingen die betrekking hebben op het toepassingsgebied van de vakbekwaamheid en bepalingen inzake het bewijs van de vakbekwaamheid aangepast.

9.3.1. Artikel 1 van het bestreden besluit vervangt in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “communautaire code” telkens door het woord “Uniecode” en vervangt in de Franse tekst de woorden “code 95 communautaire” door de woorden “code de l’Union 95”. De volgende artikelen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden daartoe aangepast (de wijziging staat telkens tussen vierkante haken):

- Artikel 2, 34°:

““code 95”: de [Uniecode] opgenomen in bijlage 7 bij het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs die overeenstemt met het bewijs van vakbekwaamheid.”

- Artikel 6, § 2:

“Ten bewijze van het bezit van de vakbekwaamheid wordt op het document bedoeld in artikel 8, § 1 of op de kwalificatiekaart bestuurder bedoeld in bijlage 3, een [Uniecode] 95 aangebracht.”

- Artikel 8:

“§ 1. De [Uniecode] 95, gevolgd door de vervaldatum van het bewijs van vakbekwaamheid, wordt op vertoon van een getuigschrift van basiskwalificatie C, van een getuigschrift van basiskwalificatie D, of van een document waaruit blijkt dat één van deze getuigschriften werd bekomen in een andere Lidstaat van de Europese Unie, opgenomen op :

1° het rijbewijs, achter de rijbewijscategorie waarvoor de vakbekwaamheid geldig is;

2° het bestuurdersattest voor personen die goederenvervoer verrichten en die geen houder zijn van een Belgisch of Europees rijbewijs;

3° het daartoe bestemde certificaat voor de personen die personenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs bezitten.

Om geldig te zijn, vermeldt het bestuurdersattest bedoeld in het eerste

lid, 2°, de Uniecode 95 zoals bedoeld in bijlage 7 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs.

§ 2. De [Uniecode] 95 wordt opgenomen :

1° door de overheid bedoeld in artikel 7 van het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs op het in § 1, 1° bepaalde document;

2° door de Minister of door zijn gemachtigde op het in § 1, 2° en 3° bepaalde document.

§ 3. De overheid bedoeld in § 2 gaat, alvorens een bewijs van vakbekwaamheid te verlenen, de geldigheid na van de getuigschriften van basiskwalificatie die werden behaald in een andere Lidstaat van de Europese Unie of van één van de documenten waaruit blijkt dat een dergelijk getuigschrift werd bekomen in een andere Lidstaat van de Europese Unie.

De bestuurder levert in dit geval het bewijs dat hij overeenkomstig artikel 3, § 3 niet in België een getuigschrift van basiskwalificatie diende te bekomen.

§ 4. In de gevallen bepaald in artikel 5, § 1, 2° en in artikel 5, § 2, 2° wordt de [Uniecode] 95 opgenomen op het in § 1 bepaalde document overeenkomstig de bepalingen van artikel 73.

§ 5. Na de verwerving van het bewijs van vakbekwaamheid worden per gevolgde nascholingsmodule van tenminste zeven uur, zeven kredietpunten toegekend overeenkomstig de bepalingen van artikel 45. Kredietpunten die werden toegekend naar aanleiding van cursussen die meer dan vijf jaar geleden werden gevolgd, worden uit het kredietsaldo verwijderd.”

9.3.2. Zoals de Raad van State in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 erop heeft gewezen en de Raad voor deze zaak bijvalt, is de regeling van het rijbewijs zelf een federale bevoegdheid gebleven. In het kader van die bevoegdheid komt het aan de federale overheid toe om te bepalen wat al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld. De verwerende partij is bijgevolg bevoegd om te bepalen dat Uniecode 95 op het rijbewijs wordt aangebracht en logischerwijze ook om dit begrip te definiëren.

9.3.3. De wijziging bij artikel 1 van het bestreden besluit van artikel 2, 34°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 is noodzakelijk om te begrijpen wat Uniecode 95 op het rijbewijs betekent. Voor zover die wijziging zich hiertoe beperkt, kan die bepaling bevoegdheidsconform worden gelezen en overschrijdt de verwerende partij haar bevoegdheid niet.

9.3.4. Artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bepaalt dat ten bewijze van het bezit van vakbekwaamheid Uniecode 95 wordt aangebracht op onder meer de documenten bedoeld in artikel 8, § 1. Een van die documenten bedoeld in artikel 8, § 1, is het rijbewijs.

In artikel 8, §§ 1, 2 en 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden de documenten vermeld waarin “Unicode 95” wordt “opgenomen”. Met de in die paragrafen vermelde documenten wordt onder meer ook het rijbewijs bedoeld.

Voor zover die wijziging van de artikelen 6, § 2, en 8, §§ 1, 2 en 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 beperkt blijft tot wat op het rijbewijs moet worden vermeld, kunnen die bepalingen bevoegdheidsconform worden gelezen.

9.4.1. In de mate dat de verwerende partij nog aanvoert dat zij ook bevoegd is om te bepalen wat op het bestuurdersattest mag worden aangebracht – “Unicode 95” – dient te worden gewezen op wat volgt.

Volgens de verwerende partij regelt het bestuurdersattest niet enkel de toegang tot het beroep van bestuurder inzake het wegvervoer door te attesteren dat de bestuurder voldoet aan de voorwaarden inzake de beroepsopleiding, maar stelt het ook vast dat de bestuurder tewerkgesteld is overeenkomstig de geldende wettelijke en collectieve arbeidsvoorwaarden. Dit aspect betreft volgens haar een aangelegenheid die verband houdt met het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, die overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, BWHI) tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Dat standpunt kan echter niet worden bijgevalen.

Vooreerst dient erop te worden gewezen dat het aan de gewesten alleen toekomt om te bepalen wat op het bestuurdersattest wordt vermeld, zoals onder meer Unicode 95. De Raad van State valt voor deze zaak bij wat daarover is geschreven in voormeld advies 57.371/VR/3.

Voorts kan het standpunt van de verzoekende partij worden bijgevalen dat de omstandigheid dat het verlenen van het bestuurdersattest onder

meer afhankelijk wordt gesteld van het naleven van de arbeidsvoorwaarden, niet wegneemt dat het bestuurdersattest betrekking heeft op de toegang tot het beroep van bestuurders van het internationaal goederenvervoer over de weg en dus behoort tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden en de toegang tot het beroep (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI). Hiermee wordt niet geraakt aan de federale regels inzake het arbeidsrecht of de sociale zekerheid zelf, maar wordt de naleving ervan louter als voorwaarde gesteld om toegang te krijgen tot het beroep.

9.4.2. Voor zover de verwerende partij nog aanvoert dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake de bestuurdersattesten wordt bevestigd door de vaststelling dat artikel 32 van de voormelde wet van 15 juli 2013 het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake het bestuurdersattest en de opsporing en de vaststelling van de inbreuken op deze voorschriften opdraagt aan de sociaal inspecteurs en sociaal controleurs van de Inspectie van de sociale wetten van de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, van de Inspectie van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en van de Inspectie van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, naast de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie, zodat de materie van de bestuurdersattesten bijgevolg een aangelegenheid betreft die tot de exclusieve federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht en de sociale zekerheid behoort, kan dit standpunt evenmin worden bijgevalen. Artikel 32 van de wet van 15 juli 2013 dateert van vóór de zesde staatshervorming – en dus van vóór de bevoegdheidsoverdracht inzake de vestigingsvoorwaarden – zodat de verwijzing naar die ambtenaren moet worden gelezen in het licht van de bevoegdheidsoverdracht van de vestigingsvoorwaarden naar de gewesten.

10. Artikel 2 van het bestreden besluit voegt in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “gewijzigd bij de richtlijnen 2004/66/EG van 26 april 2004 en 2006/103/EG van 20 november 2006, bij de Verordening (EG) nr. 1137/2008 van 22 oktober 2008 en bij de richtlijnen

2013/22/EU van 13 mei 2013 en 2018/645 van 18 april 2018” in tussen de woorden “76/914/EEG van de Raad” en de woorden “om in Belgisch recht”.

De federale overheid is bevoegd om de voorgestelde wijziging aan te brengen voor zover deze betrekking heeft op de federale bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld het rijbewijs. Gelet op wat bij artikel 1 van het bestreden besluit is geoordeeld, kan ook de wijziging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bij artikel 2 van het bestreden besluit, bevoegdheidsconform worden gelezen.

11.1. Artikel 3 van het bestreden besluit voegt in artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 een paragraaf 5 toe, welke luidt als volgt:

“Is in orde met betrekking tot de vakbekwaamheid, de bestuurder die een van de volgende, nog geldige, documenten voorlegt, waarop de Uniecode 95 vermeld wordt:

- 1° een rijbewijs;
- 2° een kwalificatiekaart bestuurder;
- 3° een bestuurdersattest.

Het document bedoeld in het eerste lid moet afgegeven worden door een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte of door Zwitserland.

De vermelding van Uniecode 95 op het bestuurdersattest bedoeld in het eerste lid, 3°, is evenwel niet verplicht indien het document voor 23 mei 2020 afgeleverd is.”

11.2. In onder meer de arresten nr. 244.095 van 2 april 2019 en nr. 245.065 van 2 juli 2019, gewezen tussen de verzoekende partij en de verwerende partij, heeft de Raad van State erop gewezen dat de regeling in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 eisen stelt 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 op algemene wijze de toegang regelt tot het beroep van al die bestuurders, zodat dergelijke regels vestigingsvoorwaarden zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Dit standpunt wordt in de voorliggende zaak bevestigd.

Uit het voorgaande volgt dat de gewesten – en dus niet de federale overheid – bevoegd zijn om te bepalen wanneer een bestuurder voldaan heeft aan de vereisten van vakbekwaamheid en hoe dit kan worden bewezen. Met

artikel 3 van het bestreden besluit gaat de verwerende partij dan ook haar bevoegdheid te buiten.

12.1. Artikel 4 van het bestreden besluit wijzigt artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 waarin wordt bepaald in welke gevallen de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is op bestuurders van bepaalde voertuigen.

Artikel 4 van het bestreden besluit luidt als volgt:

“In artikel 4 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 januari 2011, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- a) in paragraaf 1 wordt de bepaling onder 2° vervangen als volgt:
‘2° van voertuigen in gebruik bij of onder controle van de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten, voor zover het vervoer voortvloeit uit de opdrachten waarmee die diensten zijn belast;’;
- b) in de paragraaf 1 wordt een bepaling onder 3°/1 ingevoegd, luidende:
‘3°/1 van voertuigen waarvoor een rijbewijs van categorie D of D1 vereist is en die worden bestuurd zonder passagiers door onderhoudspersoneel naar of van een onderhoudscentrum dat zich bevindt in de omgeving van de dichtstbijzijnde onderhoudsbasis die wordt gebruikt door de vervoerder, mits het rijden met het voertuig niet de voornaamste activiteit van de bestuurder is;’;
- c) in paragraaf 1 wordt de bepaling onder 4° aangevuld met de woorden ‘, met inbegrip van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp;’;
- d) in paragraaf 1 wordt de bepaling onder 5° vervangen als volgt:
‘5° van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van personen of goederen;’;
- e) in de Franse tekst van paragraaf 1, 6°, worden de woorden ‘son métier’ vervangen door de woorden ‘ses fonctions’;
- f) paragraaf 1 wordt aangevuld met de bepaling onder 7° als volgt:
‘7° van voertuigen die door landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt- of visserijbedrijven worden gebruikt voor het vervoer van goederen in het kader van hun eigen bedrijvigheid, behalve als het besturen van het voertuig deel uitmaakt van de voornaamste activiteit van de bestuurder of het rijden over een grotere afstand geschiedt dan 100 km vanaf de basis van de onderneming die het voertuig bezit, huurt of leaset.’.”

12.2. Volgens de verwerende partij vermogen de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geen eisen te stellen inzake de toegang tot openbare ambten of openbare functies omdat dit geen beroepen zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI en al zeker niet wanneer deze ambten of functies onder het toezicht van de federale overheid vallen. Zij mogen niet bepalen dat bestuurders die bepaalde openbare ambten of openbare functies

uitoefenen, vrijgesteld zijn van eisen inzake beroepsbekwaamheid. Bijgevolg is de federale overheid bevoegd om middels artikel 4 van het bestreden besluit, artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 in overeenstemming te brengen met richtlijn 2018/645 ten aanzien van bestuurders van voertuigen die worden gebruikt voor de openbare diensten die ressorteren onder de federale overheid, zoals “de strijdkrachten, de burgerbescherming, de brandweer, diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoersdiensten”, zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 2°, evenals ten aanzien van bestuurders van voertuigen “die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp”, zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 4°, in de mate dat deze hulp wordt verstrekt door diensten of instellingen die ressorteren onder de bevoegdheid van de federale overheid.

Met betrekking tot de wijzigingen in artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 voor de andere dan de hiervóór vermelde bestuurders van voertuigen, moet worden vastgesteld dat de verwerende partij geen verweer voert.

12.3. Zoals hiervóór is uiteengezet *sub* 11.2, zijn de gewesten bevoegd om eisen te stellen met betrekking tot de vakbekwaamheid van bestuurders van bepaalde voertuigen en op algemene wijze de toegang te regelen tot het beroep van al die bestuurders.

In het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden dergelijke eisen bepaald. Wanneer de gewesten bevoegd zijn om in regelgeving eisen te stellen met betrekking tot de vakbekwaamheid van bestuurders van bepaalde voertuigen, komt het de gewesten ook toe om – binnen hun bevoegdheid en in overeenstemming met het Unierecht – het toepassingsgebied ervan te bepalen. In artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 – dat de omzetting vormt van artikel 2 van richtlijn 2003/59 en dat betrekking heeft op de “vrijstellingen” van de vakbekwaamheid zoals gewijzigd bij artikel 1 van richtlijn 2018/645 – worden de bestuurders van bepaalde voertuigen opgesomd waarop de vereiste van

vakbekwaamheid niet van toepassing is. In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, worden in voormeld artikel 4, § 1, geen eisen gesteld inzake de toegang tot openbare ambten of openbare functies en zeker niet met betrekking tot ambten of functies die onder het toezicht van de federale overheid vallen. Al die ambten en functies worden immers uit het toepassingsgebied van de vereisten inzake vakbekwaamheid uitgesloten, al is daarvoor in het opschrift van artikel 2 van de voormelde richtlijn de term “vrijstellingen” gebruikt.

12.4. Uit het voorgaande volgt dat met de wijziging van artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bij artikel 4 van het bestreden besluit, de verwerende partij haar bevoegdheid overschrijdt.

13.1. Artikel 5 van het bestreden besluit vervangt in artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 – dat betrekking heeft op de afgifte van het bewijs van vakbekwaamheid – het tweede lid van artikel 8, § 1, door de volgende tekst:

“Om geldig te zijn, vermeldt het bestuurdersattest bedoeld in het eerste lid, 2°, de Uniecode 95 zoals bedoeld in bijlage 7 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs.”

13.2. In artikel 8, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 zoals gewijzigd bij het bestreden besluit, wordt bepaald welke vermeldingen op het bestuurdersattest moeten worden aangebracht.

Zoals *sub* 9.4.1 uiteengezet, is de federale overheid enkel bevoegd voor het aanbrengen van vermeldingen op het rijbewijs maar niet voor het aanbrengen van vermeldingen op het bestuurdersattest.

Met de vervanging van artikel 8, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bij artikel 5 van het bestreden besluit, heeft de verwerende partij haar bevoegdheid overschreden.

14.1. Artikel 6 van het bestreden besluit heft in artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de voorwaarde op dat het bewijs van vakbekwaamheid maar ten vroegste kan worden verkregen zes maanden na de afgifte van het voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid. Het betreft een wijziging die losstaat van de omzetting van richtlijn 2018/645.

14.2. Artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bevatte een tijdsvoorwaarde voor het verkrijgen van het bewijs van vakbekwaamheid. Vermits de gewesten bevoegd zijn om eisen te stellen inzake vakbekwaamheid, zijn zij ook bevoegd om de voorwaarden voor het verkrijgen van het bewijs van vakbekwaamheid te bepalen. Dat het om een voorwaarde gaat die geldt nadat een voorlopig rijbewijs met de vermelding van de vakbekwaamheid werd verkregen, doet niet anders besluiten. Zoals vermeld, zijn de gewesten volledig bevoegd voor de vakbekwaamheid en is de federale overheid enkel bevoegd om te bepalen welke vermeldingen op het rijbewijs (en het voorlopig rijbewijs) worden aangebracht.

Ook met artikel 6 van het bestreden besluit overschrijdt de verwerende partij haar bevoegdheid.

15.1. Artikel 7 van het bestreden besluit bepaalt dat het besluit in werking treedt op 1 mei 2020 en artikel 8 belast de minister die bevoegd is voor het wegverkeer met de uitvoering van het bestreden besluit.

15.2. Aangezien een aantal betwiste bepalingen van het bestreden besluit bevoegdheidsconform kunnen worden gelezen en dus binnen de bevoegdheid van de verwerende partij vallen, dienen de inwerkingtreding en de uitvoering van die bepalingen geregeld te worden. De verwerende partij overschrijdt op dit punt haar bevoegdheid niet.

16. Uit wat voorafgaat volgt dat het enige middel in de aangegeven mate gegrond is.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de artikelen 3, 4, 5 en 6 van het koninklijk besluit van 30 april 2020 ‘tot gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs’.**
- 2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**
- 3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het deels vernietigde besluit.**
- 4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren