

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.317 van 20 december 2022
in de zaak A. 231.999/IX-9782**

In zake : 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
Hermann-Debrouxlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, Dl+E, D, D+E’ en “in het bijzonder artikel 3, artikel 4, 1° en 3°, artikel 5, artikel 6, artikel 7, 1° en 4°, artikel 17 en artikel 18 hiervan”.

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 28 november 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur Frédéric Vanneste heeft een andersluidend 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

3.1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, Dl+E, D, D+E’ (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 het Vlaamse Gewest 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

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels en in het bijzonder van de federale bevoegdheid tot het aannemen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', hierna: BWHI), met inbegrip van de rijbewijzen en de voorlopige rijbewijzen, gelezen in samenhang met de gewestelijke bevoegdheid 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) en van de federale bevoegdheid inzake de toegang tot openbare ambten en functies, gelezen in samenhang met de gewestelijke bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI).

4.2.1. In een *eerste middelonderdeel* voert de verzoekende partij de schending aan van de federale bevoegdheid inzake de rijbewijzen door de artikelen 3, 5, 6 en 7, 1° en 4°, van het bestreden besluit.

Uit de toelichting bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming) blijkt dat in ieder geval “de bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf [...] een federale bevoegdheid blijft” (*Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 145-146). Die parlementaire voorbereiding vond het vanzelfsprekend dat “wanneer specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rijsscholen aan de gewesten worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het [uitreiken] van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren” (*Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 146). Op grond van haar bevoegdheid inzake het rijbewijs komt het enkel de federale overheid toe te bepalen wat er al dan niet wordt vermeld op het rijbewijs. Om die reden mogen de gewesten niet bepalen dat codes op het rijbewijs worden aangebracht.

Specifiek ten aanzien van het aanbrengen van de communautaire code 95 op het rijbewijs ten bewijze van de vakbekwaamheid, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, oordeelde de Raad van State in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 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’, dat het een aangelegenheid betreft waarvoor de federale overheid bevoegd is en de gewesten niet vermogen het aanbrengen van die code op het rijbewijs te regelen. De Raad van State heeft dit herhaald in advies 67.548/3 van 7 juli 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit.

Het bestreden besluit wijzigt verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 die betrekking hebben op de codes die worden aangebracht op het rijbewijs, terwijl vaststaat, en onder meer ook werd bevestigd in diverse adviezen van de Raad van State, dat uitsluitend de federale overheid hiervoor bevoegd is.

4.2.2. Artikel 3 van het bestreden besluit vervangt in artikel 2, 34°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de definitie van “code 95” en in artikel 2, 35°, van hetzelfde besluit de definitie van “bestuurdersattest”.

De verzoekende partij voert aan dat het aanbrengen van codes op het rijbewijs, dus ook code 95, een aangelegenheid betreft die tot de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs behoort.

Voorts betoogt zij in verband met het nieuwe artikel 2, 35°, dat de federale overheid ten dele bevoegd is gebleven voor het bestuurdersattest omdat dit attest er niet alleen toe strekt vast te stellen dat de bestuurder voldoet aan de voorwaarden inzake de beroepsopleiding, maar ook ertoe strekt na te gaan of de bestuurder is tewerkgesteld overeenkomstig de wettelijke en collectieve arbeidsvoorwaarden. Met verwijzing naar de definities 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-Staten’ en 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 wegvervoer over de weg’, stelt de verzoekende partij dat het bestuurdersattest een attest betreft dat wordt afgegeven aan een vervoerder voor elk buitenlandse bestuurder in de zin van die verordeningen 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. Aangezien het bestuurdersattest ook attesteert dat de bestuurder voldoet aan de ‘voorwaarden inzake de beroepsopleiding’, kunnen de gewesten volgens de verzoekende partij ook ten aanzien van dit bestuurdersattest bevoegdheid putten op grond van de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden. Het bestuurdersattest is dus volgens de verzoekende partij een gedeelde bevoegdheid.

4.2.3. Artikel 5 van het bestreden besluit voegt een artikel 5/1 toe in het koninklijk besluit van 4 mei 2007. Naar luid van die bepaling voldoet een bestuurder aan de vereisten voor de vakbekwaamheid als hij in het bezit is van een geldig document als vermeld in artikel 8, § 1, uitgereikt door de bevoegde autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische ruimte of van Zwitserland, waarop code 95 vermeld wordt. Ook bepaalt ze dat de vermelding van code 95 op het document, vermeld in artikel 8, § 1, 2°, niet verplicht is als het document vóór 23 mei 2020 is uitgereikt.

In de mate dat artikel 5/1 ook verwijst naar de vermelding van code 95 op het rijbewijs als document vermeld in artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, tast het de bevoegdheid van de federale overheid aan.

4.2.4. Artikel 6 van het bestreden besluit vervangt in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden de “communautaire code 95” door “code 95”. Eenzelfde vervanging gebeurt bij artikel 7, 1°, van het bestreden besluit in artikel 8, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 en bij artikel 7, 4°, van het bestreden besluit in artikel 8, §§ 2 en 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

De verzoekende partij voert aan dat artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betrekking heeft op het document waarop het bezit van de vakbekwaamheid wordt aangebracht door middel van code 95 en hiervoor verwijst naar “het document bedoeld in artikel 8, § 1”, waarmee onder meer het rijbewijs wordt bedoeld.

In artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden het document, alsook 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 wordt betwist 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 in artikel 6, § 2, en artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de woorden “communautaire code” dienen te worden vervangen.

In artikel 8, § 1, wordt immers bepaald op welke plaats code 95 wordt aangebracht, namelijk onder meer op “het rijbewijs” en wel “achter de rijbewijscategorie”. Zoals gezegd, is uitsluitend de federale overheid hiervoor bevoegd.

In artikel 8, § 2, wordt bepaald welke overheid bevoegd is voor het opnemen van code 95 op het document. Wat het rijbewijs betreft (1°) gebeurt dit “door 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. In arrest nr. 247.301 van 12 maart 2020 heeft de Raad van State 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. Bijgevolg mocht de verwerende partij ook in artikel 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 niet de woorden “communautaire code” vervangen door “code 95” minstens in de mate dat deze code wordt aangebracht op het rijbewijs.

4.3. In een *tweede middelonderdeel* voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheid van de federale overheid inzake de toegang tot de openbare ambten en functies door artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit.

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. Het bevat, aldus de verzoekende partij, vrijstellingen op de vereiste van de vakbekwaamheid.

In de mate dat het koninklijk besluit van 4 mei 2007 eisen vaststelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van bestuurders voor voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, regelt het volgens de verzoekende partij 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, zoals de Raad van State oordeelde in zijn arresten nr. 244.095 van 2 april 2019 en nr. 245.065 van 2 juli 2019.

De gewesten zijn volgens de verzoekende partij dan ook slechts bevoegd ten aanzien van eisen met betrekking tot de beroepsbekwaamheid die 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 geen bevoegdheid putten uit deze bevoegdheidverdelende regel. Volgens de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, met verwijzing naar 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 verwerende partij niet bevoegd om middels artikel 4 van het bestreden besluit, artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 te wijzigen 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.

Aldus zijn de gewesten zeker niet bevoegd om te bepalen of bestuurders van bijvoorbeeld legervoertuigen, in dienst van het Belgische leger, of van brandweervoertuigen, al dan niet onderworpen of vrijgesteld moeten worden van bekwaamheidseisen. De bevoegdheid inzake de openbare orde en de bescherming van de veiligheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

Volgens de verzoekende partij schendt artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit de bevoegdheidverdelende regels in de mate dat hiermee regels worden bepaald met betrekking tot de toegang tot openbare ambten en openbare functies die ressorteren onder de federale bevoegdheid.

4.4. Wat de artikelen 17 en 18 van het bestreden besluit betreft, die respectievelijk de inwerkingtreding regelen van artikel 13 van het bestreden besluit en de Vlaamse minister bevoegd voor de wegeninfrastructuur en het wegenbeleid belast met de uitvoering van dit besluit, stelt de verzoekende partij dat aangezien de artikelen 3, 4, 1° en 3°, 5, 6 en 7, 1° en 3°, van het bestreden besluit met een

bevoegdheidsoverschrijding zijn behept, de artikelen 17 en 18 mee dienen te worden vernietigd.

5.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij vast dat wat de artikelen 3, 6 en 7, 1° en 4°, van het bestreden besluit betreft, de verwerende partij zich beroept op een bevoegdheidsconforme interpretatie en dat deze wijzigingen – vervanging van de woorden “communautaire code” door “code 95” – die door vermelde artikelen aan het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden aangebracht, zo moeten worden gelezen dat ze geen betrekking hebben op het rijbewijs maar enkel betrekking hebben op andere documenten dan het rijbewijs.

Volgens de verwerende partij blijkt dergelijke bevoegdheidsconforme interpretatie in ieder geval niet uit de lezing van de voormelde artikelen. Ze vervangen immers op algemene wijze, en dus zonder onderscheid tussen de documenten, de woorden “communautaire code” door “code 95”.

Bovendien wordt in het aldus gewijzigde artikel 2, 34°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de definitie van code 95 vervangen door “de Uniecode 95, vermeld in bijlage I bij richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs”.

In de federale tekst en de tekst van toepassing in het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest luidt deze definitie: “de Uniecode opgenomen in bijlage 7 bij het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs die overeenstemt met het bewijs van vakbekwaamheid”.

De definitie van “code 95”, ook in de gevallen waarin deze wordt aangebracht op andere documenten dan het rijbewijs, houdt dus steeds rechtstreeks verband met de codes zoals die worden aangebracht op het rijbewijs volgens de fysieke kenmerken waarvan niet betwist wordt dat enkel de federale overheid hiervoor bevoegd is. Deze fysieke kenmerken (van het rijbewijs maar ook

van de codes die hierop worden aangebracht waaronder code 95) maken momenteel het voorwerp uit van bijlage 7 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ waarvoor de federale overheid als enige bevoegd is. Het komt de gewesten niet toe om aan deze fysieke kenmerken van de vermeldingen op het rijbewijs, met inbegrip van de codes, wijzigingen aan te brengen, ook niet door aan deze codes een van de federale overheid afwijkende definitie te geven.

Ook al wordt code 95 aangebracht op andere documenten dan het rijbewijs, dan nog blijft de federale overheid als enige bevoegd om de definitie van deze code te bepalen, gelet op het verband van die code met het rijbewijs. Door de definitie van code 95 niet te koppelen aan de federale definitie van deze code op het rijbewijs, doch aan een andere definitie, namelijk deze in richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 ‘betreffende het rijbewijs’, schenden de voormelde artikelen de bevoegdheidverdelende regels.

5.2. Wat artikel 5 van het bestreden besluit betreft, betwist de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord het standpunt van de verwerende partij dat dit artikel louter een bewijsregel zou bevatten die de gewesten toelaat te bepalen dat een bestuurder die over een rijbewijs met code 95 beschikt, voldoet aan de regels inzake de vakbekwaamheid en dus niet bepaalt wat op het rijbewijs moet worden vermeld.

Volgens de verzoekende partij kan echter artikel 5 niet losgekoppeld worden van de definitie van “code 95” in artikel 2, 34,° van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 zoals gewijzigd bij artikel 3 van het bestreden besluit. De verwerende partij geeft aldaar een eigen definitie en dus een eigen invulling aan code 95 die op het rijbewijs wordt aangebracht, hoewel nochtans enkel de federale overheid hiervoor bevoegd is.

Door in artikel 5 van het bestreden besluit te bepalen welke code moet worden aangebracht op het rijbewijs en door aan deze code een eigen definitie en een eigen invulling te geven, namelijk deze van richtlijn 2006/126, en niet deze van bijlage 7 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’, doet dit artikel meer dan louter te verwijzen naar het rijbewijs en de vermeldingen hierop, waaronder de codes, als bewijsinstrument.

5.3. Wat artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit betreft, betwist de verzoekende partij eveneens het standpunt van de verwerende partij dat het bepalen van het toepassingsgebied en de vrijstellingen van de vestigingsvoorwaarden onlosmakelijk verband houdt met de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden zelf, dat het betwiste artikel een omzetting vormt van artikel 2 van richtlijn 2003/59 waarin de activiteit van bestuurder als een beroep wordt beschouwd waarvoor aldus vestigingsvoorwaarden en vrijstelling hiervan kunnen worden bepaald en dat artikel 4, 1° en 3°, geen toegangsvoorwaarden tot het openbaar ambt of openbare functies bevat doch slechts het toepassingsgebied van de regelgeving inzake de vakbekwaamheid bepaalt.

Volgens de verzoekende partij mag de verwerende partij echter geen bevoegdheid putten uit haar bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden om ook bekwaamheidseisen te stellen of vrijstellingen inzake bekwaamheidseisen te verlenen ten aanzien van bestuurders die deze activiteit uitoefenen in het kader van de uitoefening van hun openbaar ambt of hun openbare functie. Die openbare ambten of openbare functies zijn immers geen beroepen in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, wat de verwerende partij overigens ook niet ontkent. De enkele omstandigheid dat bekleders van een openbaar ambt of een openbare functie bestuurder zijn van een voertuig, impliceert uiteraard niet dat dit ambt of deze functie ook meteen een beroep zou worden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

De verwijzing naar arrest nr. 244.095 van 2 april 2019 van de Raad van State met betrekking tot de wijziging van artikel 4, § 2, van het koninklijk

besluit van 4 mei 2007 middels het aldaar bestreden besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015, is niet ter zake doende aangezien het middelonderdeel betrekking heeft op artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. Artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 heeft betrekking op de vrijstelling van vakbekwaamheid van bestuurders die houder zijn van een voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid en regelt aldus de toegang tot een beroep, wat niet gezegd kan worden van de vrijstellingen middels artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit die betrekking hebben op openbare ambten en openbare functies.

In zoverre de verwerende partij aanvoert dat het bestreden artikel 4 louter een omzetting vormt van artikel 2 van richtlijn 2003/59 waarin de activiteit van bestuurder als een beroep wordt beschouwd waarvoor aldus de vestigingsvoorwaarden en de vrijstelling hiervan kunnen worden bepaald, herhaalt de verzoekende partij dat openbare ambten en openbare functies niet als een beroep kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI en dat de loutere omstandigheid dat beoefenaars van deze ambten of functies een voertuig besturen hieraan geen afbreuk doet. Een Europese richtlijn kan evenmin afbreuk doen aan de internrechtelijke bevoegdheidverdelende regels tussen de federale overheid en de gewesten.

Artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit regelt dan ook de toegangsvoorwaarden tot het openbaar ambt of openbare functies aangezien het bepaalt dat de beoefenaars van een dergelijk ambt of functie vrijgesteld zijn van eisen inzake vakbekwaamheid. Het doet dus meer dan louter het toepassingsgebied te regelen van de gewestelijke regelgeving inzake de vakbekwaamheid.

In de mate dat de verwerende partij ten slotte verwijst naar de afwezigheid van opmerkingen in dat verband in advies 67.548/3 over het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, dient te worden vastgesteld dat dit geen enkele afbreuk doet aan de pertinentie van het middelonderdeel.

6.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat zij wat de vervanging van de definities in artikel 2, 34° en 35°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bij artikel 3 van het bestreden besluit betreft, zich kan vinden in een bevoegdheidsconforme lezing mits een bevoegdheidsconforme lezing inhoudt dat de federale overheid eveneens bevoegd is voor het plaatsen van code 95 op het bestuurdersattest, omdat dit attest ook een instrument is waarin wordt vastgesteld dat de bestuurder tewerkgesteld is overeenkomstig de geldende wettelijke en collectieve arbeidsvoorwaarden. Hetzelfde standpunt neemt de verzoekende partij in met betrekking tot de artikelen 6 en 7, 1° en 4°, van het bestreden besluit.

6.2. Met betrekking tot artikel 5 van het bestreden besluit, dat een artikel 5/1 invoegt in het koninklijk besluit van 4 mei 2007, kan de verzoekende partij het standpunt niet bijvallen dat in artikel 5/1 niet wordt geregeld wat op het rijbewijs moet worden vermeld. Volgens de verzoekende partij wordt in artikel 5/1 wel degelijk bepaald wat op het rijbewijs moet worden vermeld. Dat standpunt strookt trouwens niet met het standpunt dat wordt ingenomen ten aanzien van artikel 3 van het bestreden besluit dat bevoegdheidsconform wordt gelezen in die zin dat het geen betrekking heeft op de rijbewijzen.

6.3.1. In de mate dat de verwerende partij in haar laatste memorie met betrekking tot de artikelen 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit stelt dat de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geldt ongeacht “of de betrokken beroepsactiviteit al dan niet in loondienst of buiten de economische activiteit wordt uitgeoefend”, wijst de verzoekende partij erop dat dit enkel geldt ten aanzien van beroepen in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI en dus niet voor openbare ambten of openbare functies.

Dat de bevoegdheidsoverdracht inzake de vaststelling van vestigingsvoorwaarden aan de gewesten geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en

vergunningsstelsel binnen haar bevoegdheid, is om dezelfde reden evenmin relevant.

6.3.2. Volgens de verzoekende partij kan de verwerende partij niet worden gevolgd wanneer zij stelt dat, door de in artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit geviseerde bestuurders uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, in “een bijkomende uitzondering” op dit artikel zou worden voorzien “die niet voorzien is in de BWHI”, aangezien dit artikel enkel de dienstverlenende intellectuele beroepen en de gezondheidszorgberoepen uitsluit van deze gewestbevoegdheid.

Deze dienstverlenende intellectuele beroepen en de gezondheidszorgberoepen oefenen wel degelijk een beroep uit in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, dit in tegenstelling tot de beoefenaars van een openbaar ambt of een openbare functie, zodat het geen verwondering moet wekken dat de eerstgenoemden wel en de laatstgenoemden niet in de uitzondering van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI worden gevisieerd.

6.3.3. Voorts is volgens de verzoekende partij de vraag of artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit al dan niet in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel niet relevant aangezien is aangetoond dat de verwerende partij hiervoor niet bevoegd is.

Beoordeling

7.1. In een *eerste middelonderdeel* voert de verzoekende partij de schending aan van de federale bevoegdheid inzake de rijbewijzen door de artikelen 3, 5, 6 en 7, 1° en 4°, van het bestreden besluit.

7.2.1. Artikel 3 van het bestreden besluit vervangt de definities in artikel 2, 34° en 35°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 door wat volgt:

“34° code 95: de Uniecode 95, vermeld in bijlage I bij richtlijn 2006/126/EG

betreffende het rijbewijs

35° bestuurdersattest: 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.”

De verzoekende partij voert aan dat het aanbrengen van codes op het rijbewijs, dus ook code 95, een aangelegenheid betreft die tot de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs behoort. Voorts betoogt zij in verband met het nieuwe artikel 2, 35°, dat de federale overheid ten dele bevoegd is gebleven voor het bestuurdersattest.

7.2.2. 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 hetgeen al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld.

7.2.3. In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat zij ook bevoegd is om te bepalen wat op het bestuurdersattest mag worden aangebracht – “de Uniecode 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 behoren.

Dat standpunt kan echter niet worden bijgevalen.

Vooreerst dient erop te worden gewezen dat het aan de gewesten alléén toekomt om te bepalen wat op het bestuurdersattest wordt vermeld, zoals onder meer Uniecode 95. De Raad van State valt voor deze zaak bij wat daarover is geschreven in voormeld advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015.

Voorts kan het standpunt van de verwerende 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 tot de gewestbevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden en de toegang tot het beroep (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI) behoort. Hiermee wordt niet geraakt aan de federale regels inzake het arbeidsrecht of sociale zekerheid zelf, maar wordt de naleving ervan louter als voorwaarde gesteld om toegang te krijgen tot het beroep.

7.2.4. Aangezien de gewesten bevoegd zijn voor het bestuurdersattest, is de verwerende partij bevoegd om te bepalen dat Uniecode 95 op de andere documenten dan het rijbewijs wordt aangebracht en om het begrip “bestuurdersattest” te definiëren.

De wijziging bij artikel 3 van artikel 2, 34°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 is noodzakelijk om te begrijpen wat Uniecode 95 op andere documenten dan het rijbewijs – zoals het bestuurdersattest – betekent.

De wijziging bij artikel 3 van artikel 2, 35°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, is eveneens noodzakelijk om te begrijpen wat onder het begrip ‘bestuurdersattest’ moet worden verstaan.

Voor zover die wijzigingen zich hiertoe beperken, kunnen ze bevoegdheidsconform worden gelezen en overschrijdt de verwerende partij haar bevoegdheid niet.

7.3. Artikel 5 van het bestreden besluit voegt een artikel 5/1 toe in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 dat luidt als volgt:

“De bestuurder voldoet aan de vereisten voor de vakbekwaamheid als hij in het bezit is van een geldig document als vermeld in artikel 8, § 1, uitgereikt door de bevoegde autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische ruimte of van Zwitserland, waarop de code 95 vermeld wordt.

De vermelding van de code 95 op het document, vermeld in artikel 8, § 1, 2°, is niet verplicht als het document voor 23 mei 2020 afgeleverd is.”

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 5 van het bestreden besluit gaat de verwerende partij dan ook haar bevoegdheid niet te buiten.

7.4. Artikel 6 van het bestreden besluit vervangt in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 de verwijzing naar de woorden “communautaire code 95” door de woorden “code 95”.

Artikel 7, 1° en 4°, van het bestreden besluit vervangt in artikel 8, §§ 1, eerste lid, 2 en 4, van het koninklijk besluit telkens de woorden “communautaire code 95” door de woorden “code 95”.

Het bestreden besluit brengt hiermee wijzigingen aan, in de volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (de wijziging staat telkens tussen vierkante haken [...]):

- Art. 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 [code 95] aangebracht.”

- Art. 8:

“§ 1. De [code 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.

[...]

§ 2. De [code 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 [code 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.”

Zoals de Raad van State erop heeft gewezen in advies 67.548/3 van 7 juli 2020 over het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, wat de Raad van State voor deze zaak bijvalt, kunnen de artikelen 6 en 7, 1° en 4°, bevoegdheidsconform worden gelezen, zodat de verwijzing naar de ‘communautaire code 95’ in de artikelen 6, § 2, en 8, §§ 1, eerste lid, 2 en 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vervangen wordt door ‘code 95’ voor alle in deze artikelen bedoelde documenten, met uitzondering van het rijbewijs.

Een dergelijke bevoegdheidsconforme lezing is bovendien in overeenstemming met arrest nr. 247.301 van 12 maart 2020 van de Raad van State waarnaar de verwerende partij verwijst en waarin wordt 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.

Met de artikelen 6 en 7, 1° en 4°, van het bestreden besluit overschrijdt de verwerende partij haar bevoegdheid niet.

7.5. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste middelonderdeel niet gegrond is.

8.1. In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheid van de federale overheid inzake de toegang tot de openbare ambten en functies door artikel 4, 1° en 3°, van het bestreden besluit.

8.2. 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, 1° en 3°, van het bestreden besluit luidt als volgt:

“1° in paragraaf 1, 2°, worden de woorden ‘en diensten verantwoordelijk

voor de handhaving van de openbare orde' vervangen door de zinsnede, 'diensten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en medische noodvervoerdiensten, als het vervoer voortvloeit uit de opdrachten waarmee die diensten zijn belast;'

[...]

"3° aan paragraaf 1, 4°, wordt de zinsnede, 'met inbegrip van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van humanitaire hulp' toegevoegd."

Zoals hiervóór is uiteengezet *sub* 7.3, 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/EG en dat betrekking heeft op de "vrijstellingen" van de vakbekwaamheid zoals gewijzigd bij artikel 1 van richtlijn 2018/645/EU – worden de bestuurders van bepaalde voertuigen opgesomd waarop de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing is. In tegenstelling tot wat de verzoekende 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 daartoe in het opschrift van artikel 2 van de voormelde richtlijn de term 'vrijstellingen' gebruikt.

8.3. 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 niet heeft overschreden.

8.4. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

9.1. Luidens artikel 17 van het bestreden besluit treedt artikel 13 in werking op een datum die de Vlaamse minister, bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid, vaststelt en uiterlijk op 1 januari 2021. Artikel 18 belast de minister die bevoegd is voor het wegverkeer met de uitvoering van het bestreden besluit.

9.2. Artikel 17 van het bestreden besluit regelt enkel de inwerkingtreding van artikel 13 van hetzelfde besluit. De verzoekende partij vraagt echter niet de vernietiging van artikel 13 en voert evenmin specifieke grieven aan met betrekking tot de inwerkingtreding van die bepaling. De vraag om artikel 17 te vernietigen is derhalve doelloos.

9.3. Omdat een aantal betwiste bepalingen van het bestreden besluit bevoegdheidsconform kunnen worden gelezen en de andere betwiste bepaling binnen de bevoegdheid van de verwerende partij valt, overschrijdt de verwerende partij met het bepaalde in artikel 18 haar bevoegdheid niet.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat het enige middel niet gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende 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	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren