



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.824/1/V
van 16 augustus 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’

Op 29 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 7 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om uitvoering te geven aan het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’.

Nadat in een aantal definities wordt voorzien (artikel 1 van het ontwerp), wordt in eerste instantie het terugkommoment geregeld (artikelen 2 tot 5), evenals de termijn waarin het moet worden gevolgd (artikel 6) en de kostprijs ervan (artikel 7).

Vervolgens wordt de erkenning en de subsidiëring geregeld van de instellingen waarbij het terugkommoment kan worden gevolgd (artikelen 8 tot 31). Ook ten aanzien van de lesgevers van het terugkommoment wordt in een erkenningsregeling voorzien (artikelen 33 tot 44). Tevens wordt de controle op de goede werking van de voormelde instellingen en lesgevers geregeld (artikelen 47 tot 49) en wordt in sancties voorzien ten aanzien van de instellingen (artikelen 50 tot 52) en van de lesgevers (artikelen 53 tot 55).

Ten slotte wordt bepaald wie optreedt als toezichthouder en als handhavingsinstantie als vermeld in artikel 10, § 1, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 (artikelen 56 en 57), wordt de toepassing in de tijd bepaald van de verplichting om het terugkommoment te volgen, en wordt de inwerkingtreding van het aan te nemen besluit geregeld (artikel 58).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef ervan vermelde artikelen van het decreet van 9 maart 2018, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.2. In de artikelen 9 tot 12 van het ontworpen besluit worden de voorwaarden bepaald voor het oefenterrein waarop de praktijkoefeningen worden uitgevoerd. Luidens artikel 13 van het ontworpen besluit mogen de instellingen enkel gebruik maken van een “goedgekeurd” oefenterrein. Op de vraag wat de rechtsgrond is voor deze goedkeuringsregeling, antwoordde de gemachtigde:

“Bij de aanvraag tot erkenning moeten instellingen een schema op schaal en foto’s voegen van het oefenterrein zodat kan nagegaan worden of voldaan is aan de betreffende artikelen van het ontwerp van besluit. De erkenning van de instelling houdt de goedkeuring in van het oefenterrein.”

Gelet hierop kan worden aangenomen dat de artikelen 9 tot 13 van het ontworpen besluit rechtsgrond vinden in artikel 6 van het decreet van 9 maart 2018, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de regels bepaalt voor, onder meer, de toekenning van de erkenning van de instellingen die het terugkommoment organiseren.

3.3. In hoofdstuk 6 van het ontworpen besluit wordt voorzien in een erkenningsregeling voor lesgevers van het terugkommoment. In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor de instellingen die het terugkommoment organiseren,¹ wordt in het decreet van 9 maart 2018 geen gewag gemaakt van de erkenning van de lesgevers van het terugkommoment. Gevraagd naar de rechtsgrond voor de erkenningsregeling van lesgevers, antwoordde de gemachtigde:

“De decretale grondslag voor de erkenningsregeling van lesgevers is in eerste instantie te vinden in artikel 4, eerste lid van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B. Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering de voorwaarden en nadere regels van het terugkommoment bepaalt.

In de memorie van toelichting bij artikel 4 van het decreet wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de Vlaamse Regering op grond van dit artikel onder meer regels kan uitvaardigen over de voorwaarden waaraan de lesgever moet voldoen, met inbegrip van diens opleiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1418/1, pg. 9):

Het wordt tevens aan de Vlaamse Regering overgelaten om de voorwaarden en nadere regels ter zake te bepalen. De Vlaamse Regering kan op grond hiervan onder meer regels uitvaardigen over:

(...)

- de voorwaarden waaraan de lesgever moet voldoen, met inbegrip van diens opleiding;

(...)

Daarnaast kan er ook een decretale grondslag hiervoor gevonden worden in artikel 6 van het decreet volgens hetwelk de Vlaamse Regering de regels bepaalt voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instellingen die het terugkommoment organiseren.

Het beroep doen op erkende lesgevers vormt immers een essentieel onderdeel van de erkenningsregeling voor de instelling, zonder dewelke de instelling de erkenning niet kan behouden (cf. artikel 29 van het ontwerp van besluit). Ten bewijze hiervan houdt de instelling een afschrift van het getuigschrift van de gevolgde opleidingen en een bewijs van de erkenning van elke lesgever bij (art. 21, tweede lid van het ontwerp van besluit).

In de memorie van toelichting bij artikel 6 van het decreet wordt ook uitdrukkelijk aangegeven dat de Vlaamse Regering op grond van dit artikel voorwaarden kan bepalen waaraan de lesgevers moeten voldoen (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1418/1, pg. 11):

De voorgestelde bepaling regelt de erkenning van de erkende instellingen. Teneinde de kwaliteit van het terugkommoment te waarborgen en de controle erop mogelijk te maken, dient deze instelling over een erkenning te beschikken.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instelling die instaat voor de organisatie

¹ Zie het voormelde artikel 6 van het decreet van 9 maart 2018.

van het terugkommoment. Zo bepaalt de Vlaamse Regering onder meer de voorwaarden waaraan zowel de lesgevers als de inrichting (op het vlak van de oefenterreinen, de leslokalen, de gebruikte voertuigen enzovoort) moeten voldoen.”

Vermits uit de door de gemachtigde aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat met de in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om “de nadere regels van het terugkommoment” te bepalen, ook de voorwaarden worden bedoeld waaraan de lesgevers moeten voldoen, kan worden aangenomen dat die bepaling rechtsgrond biedt voor de erkenningsregeling waarin wordt voorzien in hoofdstuk 6 van het ontworpen besluit.

3.4. De ontworpen erkenningsregeling voor lesgevers bevat op haar beurt een regeling voor de opleidingsverstrekkers, zijnde de instellingen die de opleiding voor lesgevers van het terugkommoment organiseren (artikel 1, 9°, van het ontworpen besluit). Zo wordt bepaald dat de opleiding van de lesgevers wordt “georganiseerd door organisaties van nationale en internationale experts” (artikel 35 van het ontworpen besluit).² De minimale inhoud van het programma en het draaiboek van de opleidingen wordt bepaald in de bijlagen 3 en 4 van het ontworpen besluit. De opleidingen mogen niet worden aangeboden zonder een voorafgaande goedkeuring door het bestuur van het programma en het draaiboek, die geldig is voor één jaar (artikel 36 van het ontworpen besluit). Tevens worden de getuigschriften die de opleidingsverstrekkers uitreiken na afloop van de basisopleiding of van een bijkomende opleiding geregeld (artikel 37 van en bijlagen 5 en 6 bij het ontworpen besluit).

Ofschoon uit de hierboven aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om “de nadere regels van het terugkommoment” te regelen ook betrekking heeft op “de de voorwaarden waaraan de lesgever moet voldoen, *met inbegrip van diens opleiding*”, moet worden vastgesteld dat de artikelen 35 tot 37 van en de bijlagen 3 tot 7 bij het ontworpen besluit geen voorwaarden opleggen aan de lesgevers, maar aan de opleidingsverstrekkers, zodat het artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 geen rechtsgrond kan bieden voor de voormelde bepalingen van het ontworpen besluit.

Vermits de decreetgever evenwel onmiskenbaar een regeling van de opleiding van de lesgevers voor ogen had, zou voor die bepalingen een beroep kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018.

Het is niettemin raadzaam om in een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien voor de ontworpen regeling voor de opleidingsverstrekkers.

² Volgens de *bisnota* aan de Vlaamse Regering gaat het om de organisaties bedoeld in artikel 1, § 3, van het ministerieel besluit van 30 januari 2006 ‘tot bepaling van de leerstof van de jaarlijkse opleiding voor het leidend en onderwijzend personeel van de rijscholen bedoeld in artikel 14 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’ en in artikel 38ter van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 ‘betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen’. Die bepalingen geven evenwel geen nadere verduidelijking over de inhoud van de term.

3.5.1. In artikel 30 van het ontworpen besluit wordt voorzien in, enerzijds, een retributie van 80 euro bij de aanvraag tot erkenning als instelling waarbij het terugkommoment kan worden gevolgd en, anderzijds, een jaarlijkse retributie van 80 euro zolang die erkenning behouden blijft. Ook ten aanzien van de lesgevers wordt in een retributie van 80 euro voorzien bij de aanvraag tot erkenning (artikel 44 van het ontworpen besluit).

3.5.2. In advies 62.178/3 van 23 oktober 2017 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

“In artikel 3 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden en de nadere regels te bepalen van de verplichting tot het volgen van het terugkommoment.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd welke regels de Vlaamse Regering op grond van die machtiging onder meer kan uitvaardigen. Nog volgens de memorie van toelichting zou de Vlaamse Regering op basis van deze delegatie

‘tevens [kunnen] bepalen welke vergoeding de bestuurder die het terugkommoment volgt, verschuldigd is (bv. € 100)³ aan de erkende instelling. De Vlaamse Regering kan in het bijzonder ook erin voorzien dat een toeslag aangerekend dient te worden wanneer de bestuurder zich laattijdig aanbiedt om het terugkommoment te volgen (bv. een toeslag van € 50)⁴ concretiseren.’

Om nadere toelichting gevraagd over deze vergoeding, antwoordde de gemachtigde:

‘De te bepalen retributie valt onder de voorwaarden en nadere regels die de Vlaamse Regering nader zal bepalen.’

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

‘De vergoeding strekt ertoe om de kosten die voortvloeien uit het terugkommoment, alsook de bijhorende administratieve kosten te dekken. Wanneer het terugkommoment niet tijdig gevolgd werd, brengt dit bijkomende administratieve lasten mee zich mee (o.a. ten gevolge van de interferentie met het handhavingproces zoals vervat in artikel 8 van het ontwerp), wat een toeslag rechtvaardigt.’

Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van een persoon slechts een financiële bijdrage kan worden gevraagd, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een wettelijke grondslag is. Bijgevolg moeten in de tekst van het ontwerp de gevallen worden bepaald waarin de heffing verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is.⁵

In antwoord hierop heeft de decreetgever de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen aan wie de vergoeding toekomt die door de persoon die het terugkommoment volgt, verschuldigd is, evenals om het bedrag en de wijze van inning van die vergoeding vast te stellen.⁶

³ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Voetnoot 1 van de aangehaalde memorie van toelichting: Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

⁴ Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Voetnoot 2 van de aangehaalde memorie van toelichting: Dit is een richtbedrag. Het komt aan de Vlaamse Regering toe het bedrag nader te bepalen.

⁵ Adv.RvS 62.178/3 van 23 oktober 2017, over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 maart 2018, opmerking 7.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1418/1, 54-55.

⁶ Artikel 5 van het decreet van 9 maart 2018.

3.5.3. De decreetgever heeft evenwel niet in een gelijkaardige machtiging voorzien wat de retributies betreft die de instellingen waarbij het terugkommoment kan worden gevolgd en de lesgevers verschuldigd zouden zijn.⁷ Ten aanzien van die instellingen en lesgevers wordt in het decreet van 9 maart 2018 geen gewag gemaakt van enige retributie. Om de in advies 62.178/3 van 23 oktober 2017 uiteengezette redenen biedt de machtiging aan de Vlaamse Regering om de nadere regels van het terugkommoment te bepalen⁸ en om de regels vast te stellen voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instellingen die het terugkommoment organiseren,⁹ onvoldoende rechtsgrond om in een dergelijke retributie te voorzien.

Bij gebrek aan een decretale grondslag moeten de artikelen 30 en 44 worden weggelaten uit het ontworpen besluit.

3.6.1. Hoofdstuk 7 van het ontworpen besluit strekt tot regeling van de controle van de instellingen die het terugkommoment organiseren, en van de lesgevers. Hiervoor kan in beginsel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met de artikelen 4, eerste lid, en 6 van het decreet van 9 maart 2018.

3.6.2. Dat gaat echter niet op voor artikel 47 van het ontworpen besluit, naar luid waarvan de inspecteurs die de minister of zijn gemachtigde aanwijst, in elke omstandigheid de lokalen en het oefenterrein mogen betreden, alle onderdelen van het terugkommoment mogen bijwonen, alle documenten mogen raadplegen en, zo nodig, met het oog op het onderzoek een kopie ervan mogen vragen. Een dergelijke regeling houdt mogelijkerwijs een inmenging in op de onschendbaarheid van de woning¹⁰ en op het recht op eerbiediging van het privéleven, waarvoor de artikelen 15 en 22 van de Grondwet een voldoende precieze wettelijke bepaling vereisen.¹¹

Evenwel zou deze bepaling kunnen worden omgevormd tot een erkenningsvoorwaarde voor de instellingen en de lesgevers¹², door ze als dusdanig te formuleren en ze in te lassen in afdeling 1 van hoofdstuk 5 en in afdeling 2 van hoofdstuk 6 van het ontworpen besluit, in welk geval rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in de artikelen 4, eerste lid, en 6 van het decreet van 9 maart 2018.

3.6.3. Naar luid van artikel 48 van het ontworpen besluit zijn de inspecteurs die de minister of zijn gemachtigde aanwijst, gebonden aan het beroepsgeheim.

⁷ In (de memorie van toelichting bij) het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 maart 2018 werd ook geen gewag gemaakt van enige retributies die de instellingen of lesgevers verschuldigd zouden zijn, zodat de Raad van State er in advies 62.178/3 van 23 oktober 2017 niet heeft op kunnen wijzen dat de aangehaalde opmerking ook ten aanzien van die retributies zou gelden.

⁸ Artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018.

⁹ Artikel 6 van het decreet van 9 maart 2018.

¹⁰ De door artikel 22 van de Grondwet gewaarborgde bescherming van het privéleven kan zich overigens uitstrekken tot plaatsen die geen woning zijn in de zin van artikel 15 van de Grondwet: GwH 19 juli 2007, nr. 105/2007, B.6.4.

¹¹ Zie o.m. GwH 21 december 2004, nr. 202/2004, B.5.4.

¹² Voorzover met “documenten” in het ontworpen artikel 47 ook documenten van de lesgevers worden bedoeld, en niet alleen documenten van de instellingen die het terugkommoment organiseren.

Indien daarmee enkel het voorschrift van artikel 458 van het Strafwetboek in herinnering wordt gebracht wat betreft personen op wie dat artikel reeds wegens hun staat of beroep van toepassing is, is de ontworpen bepaling overbodig. Indien, daarentegen, het de bedoeling zou zijn het toepassingsgebied van de voormelde bepaling uit te breiden tot de inspecteurs in kwestie, is die bepaling niet bestaanbaar met het door artikel 12 van de Grondwet gewaarborgde legaliteitsbeginsel. Indien het ten slotte enkel de bedoeling zou zijn om te refereren aan een deontologische verplichting, zonder daar strafrechtelijke gevolgen aan te koppelen, kan beter worden bepaald dat de leden van de inspecteurs in kwestie verplicht zijn tot geheimhouding, al rijst de vraag wat een dergelijke bepaling zou toevoegen aan de bestaande deontologische verplichtingen van die inspecteurs, die ambtenaren zijn van de Vlaamse overheid.

3.6.4. In artikel 49 van het ontworpen besluit wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid waarin artikel 23, lid 1, van 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)’ (hierna: de AVG) voorziet om de reikwijdte van de verplichtingen en rechten als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 en artikel 34, alsmede in artikel 5 van die verordening te beperken.

In zoverre die beperkingen tevens een inmenging inhouden in het recht op eerbiediging van het privéleven, vloeit uit artikel 22 van de Grondwet voort dat enkel krachtens een wettelijke bepaling, en onder de daarin bepaalde voorwaarden, een dergelijke inbreuk kan worden gepleegd op het privéleven.

Bij gebrek aan een dergelijke bepaling, is er geen rechtsgrond voorhanden voor artikel 49 van het ontworpen besluit. Die bepaling moet dan ook worden weggelaten uit het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen¹³ die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, lid 1, van de AVG.¹⁴

Gevraagd of, in het licht hiervan, het advies werd gevraagd van de Gegevensbeschermingsautoriteit, antwoordde de gemachtigde:

“Er werd geen advies van de gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen. Dit is overigens ook geen wettelijke vereiste. Dit belet uiteraard niet dat de garanties die opgenomen zijn in de geldende reglementering (zullen) worden nageleefd.”

Hiermee kan niet worden ingestemd.

¹³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 23, 24, en 49, van het ontwerp.

¹⁴ Die bepaling luidt: “Deze verordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.”

Artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,¹⁵ te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. Gelet op hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt, moet voor het eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5.2. Er dient in de aanhef gewag te worden gemaakt van het advies van de Mobiliteitsraad van 22 juni 2018, evenals van het nog in te winnen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.¹⁶

Artikel 1

6. In artikel 1, 6°, van het ontwerp wordt voorzien in een definitie van het begrip “instelling”, waarbij wordt verwezen naar artikel 2, 2°, van het decreet van 9 maart 2018.

Naar luid van die bepaling wordt in dit decreet onder “erkende instelling” verstaan “het centrum dat erkend is om het terugkommoment te organiseren”. Aangezien de definities van een decreet geacht worden door te werken naar de uitvoeringsbesluiten ervan, is artikel 1, 6°, van het ontwerp overbodig en kan die bepaling beter worden weggelaten. Dat is des te meer het geval nu in die bepaling gewag wordt gemaakt van “instelling”, in plaats van “erkende instelling” zoals in het voormelde artikel 2, 2°, van het decreet van 9 maart 2018 het geval is.

¹⁵ De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

¹⁶ Zie opmerking 4.

Artikel 6

7. Naar luid van artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 is de houder van een rijbewijs B ertoe gehouden een terugkommoment te volgen binnen een termijn bepaald door de Vlaamse Regering en uiterlijk twee jaar nadat hij zijn rijbewijs heeft behaald.

Ter uitvoering hiervan wordt in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaald dat iedere deelnemer het terugkommoment volgt op zijn vroegst zes en uiterlijk negen maanden nadat hij het rijbewijs B heeft behaald.

Vermits het voormelde artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 enkel in een maximumtermijn voorziet waarin het terugkommoment moet worden gevolgd, namelijk twee jaar nadat de betrokkene het rijbewijs B heeft behaald, vermag de Vlaamse Regering in een kortere termijn te voorzien dan die bepaald in het decreet.

De in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp vastgestelde termijn is evenwel vrij beperkt. Het valt niet helemaal uit te sluiten dat sommige houders van een rijbewijs B niet in staat zullen zijn om het terugkommoment in die termijn te volgen, bijvoorbeeld door langdurige ziekte¹⁷ of door een verblijf in het buitenland. Die personen stellen zich bloot aan de strafrechtelijke geldboete of de bestuurlijke geldboete bepaald in de artikelen 8, eerste lid, en 9, § 1, van het decreet en zullen een toeslag verschuldigd zijn wanneer zij zich laattijdig aanbieden om het terugkommoment te volgen.¹⁸

Gelet op die vergaande gevolgen van het niet tijdig volgen van het terugkommoment, geeft de Raad van State ter overweging dat, ten einde rekening te houden met dergelijke behartenswaardige gevallen, artikel 6 wordt aangevuld met de mogelijkheid om een uitstel te bekomen, zonder dat die er evenwel toe kan leiden dat de maximumtermijn van twee jaar bepaald in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 wordt overschreden.

Artikel 10

8. In artikel 10, tweede en vijfde lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “een zone” of “de zone”, terwijl het derde en het vierde lid van diezelfde bepaling het hebben over “de zones”, waarbij het niet altijd duidelijk is of hiermee elk van de zones vermeld in artikel 10, tweede lid, 1° tot 3°, van het ontwerp afzonderlijk wordt bedoeld, dan wel het geheel van die drie zones samen. Hieromtrent om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat “[h]et ontwerp van besluit (...) op dit punt nog [zal] worden aangepast”.

¹⁷ De vrijstelling waarin artikel 4, tweede lid, van het ontwerp voorziet volstaat dienaangaande niet, vermits die beperkt is tot de praktijkoefening, maar geen betrekking heeft op de andere onderdelen van het terugkommoment.

¹⁸ Zie artikel 5 van het decreet van 9 maart 2018 en artikel 7, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 13

9. In artikel 13, tweede lid van het ontwerp schrijve men “hetzelfde oefenterrein” (in plaats van “het oefenterrein”).

Artikel 14

10.1. Naar luid van artikel 14, eerste lid, 3°, van het ontwerp moet het voertuig dat wordt gebruikt tijdens de praktijkoefening uitgerust zijn met een “combinatie van achteruitkijkspiegels”. Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat hierbij niet alleen om de zijspiegels en de vaste binnenspiegel maar ook om een extra binnenspiegel die moet toelaten om alles wat er zich links van het voertuig afspeelt, in de gaten te kunnen houden. Dit zal nog worden verduidelijkt in de nota aan de Vlaamse Regering in het kader van de definitieve goedkeuring van het ontwerp van besluit.”

10.2. Volgens artikel 14, lid 1, 4°, van het ontwerp moet het voertuig dat wordt gebruikt tijdens de praktijkoefeningen “aan de rechterkant over minstens twee deuren” beschikken.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande uiteengezet dat het voertuig in kwestie moet uitgerust zijn met “deuren voor- en achteraan”. Het lijkt dan ook veeleer de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp dat het voertuig langs beide zijden uitgerust is met twee deuren. Artikel 14, eerste lid, 4°, van het ontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 16

11. Naar luid van artikel 16, eerste zin, van het ontwerp houdt de instelling die het terugkommoment organiseert, een register bij waarin de gegevens van de voertuigen worden geregistreerd “op de wijze die het bestuur bepaalt”.

Die delegatie is enkel aanvaardbaar indien het bestuur aan de betrokken instellingen ter zake geen bijkomende eisen kan opleggen dan diegene die voortvloeien uit het decreet van 9 maart 2018 of uit het te nemen besluit.

Hetzelfde geldt voor de machtigingen vervat in de artikelen 22 tot 24, eerste lid, 26, eerste lid, 32, eerste lid, en 42, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 25

12. Naar luid van artikel 25 van het ontwerp leven de instellingen en de lesgevers de richtlijnen na die zijn opgelegd door de minister of zijn gemachtigde.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat met richtlijnen “technische en praktische concretisering van geldende regels” wordt bedoeld.

Dergelijke richtlijnen mogen alleszins geen verordenende draagwijdte hebben. Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden kan immers enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar kan enkel worden aanvaard, wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. In beide gevallen veronderstelt dit dat de draagwijdte van die delegatie uitdrukkelijk en specifiek wordt bepaald, wat te dezen niet het geval is.

Artikel 26

13.1. In artikel 26, tweede lid, 1°, van het ontwerp schrijve men “De inhoud van het programma en het draaiboek moet minstens overeenstemmen met bijlage 1” (in plaats van “Dat programma en draaiboek bevatten minstens de inhoud, opgenomen in bijlage 1”).

Hetzelfde geldt voor artikel 36, eerste en tweede lid, van het ontwerp.

13.2. Uit artikel 26, lid 2, 4°, van het ontwerp vloeit voort dat de aanvrager van een erkenning een onderneming moet zijn.

Gevraagd wat wordt bedoeld met “onderneming”, antwoordde de gemachtigde:

“Uit de toelichting in de nota bij artikel 3 blijkt dat ondernemingen in de zin van het ontwerp van besluit zowel actieve natuurlijke personen (eenmanszaken, gereguleerde beroepen, ...) als actieve rechtspersonen (nv, bvba, ...) betreffen.

Er wordt dus toepassing gemaakt van het begrip onderneming zoals dit ook wordt gehanteerd in het mededingingsrecht. In het mededingingsrecht is een onderneming ‘elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd’.”

Het strekt tot aanbeveling om een definitie in die zin op te nemen in artikel 1 van het ontwerp.

13.3. Naar luid van artikel 26, zesde lid, van het ontwerp kan de minister of zijn gemachtigde de termijn waarin hij zijn beslissing moet nemen, verlengen met een maand.¹⁹

De gemachtigde bevestigde dat de kennisgeving van die verlenging dient te gebeuren vooraleer de initiële termijn is verstreken. Hij voegde hier nog aan toe:

“Indien dit niet gebeurt, dan is dit evenwel niet nadelig voor de instelling. In dat geval dient immers toepassing gemaakt te worden van artikel 26, zevende lid van het ontwerp van besluit volgens hetwelk het ontbreken van een beslissing binnen de opgelegde termijn geldt als een beslissing van aanvaarding.”

¹⁹ Zie ook artikel 42, zevende lid.

Artikel 28

14. In artikel 28, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de instelling een nieuwe aanvraag tot erkenning indient bij iedere wijziging ten opzichte van de informatie die conform artikel 26, eerste en tweede lid is meegedeeld en waarop de erkenning is gebaseerd.

In de toelichting bij die bepaling wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Indien de instelling het terugkommoment wil organiseren op een ander terrein dan vermeld in de erkenningsaanvraag, moet er niet noodzakelijk een nieuwe erkenningsaanvraag worden ingediend. Een erkende instelling mag overeenkomstig artikel 13 van het voorliggende ontwerp van besluit het oefenterrein van een andere erkende instelling gebruiken.”

Dit stemt evenwel niet overeen met de tekst zelf van het ontwerp. Tot de informatie die overeenkomstig artikel 26, eerste en tweede lid, van het te nemen besluit is meegedeeld behoort immers ook “een schema op schaal en foto’s van de lokalen en het oefenterrein”.²⁰ Indien een erkende instelling derhalve een ander oefenterrein wenst te gebruiken dan hetgeen vermeld in de aanvraag tot erkenning, gaat het wel degelijk om een wijziging ten opzichte van de bij de aanvraag meegedeelde informatie.

De gemachtigde erkende dat en verklaarde dat het ontwerp op dit punt zal worden aangepast.

Artikel 32

15. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 32, eerste lid, het woord “dag” moet worden vervangen door “werkdag”.

Artikel 51

16. Uit artikel 51, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat de erkenning wordt ingetrokken “in geval van definitieve stopzetting van de ondernemingsactiviteiten”.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande gesteld dat in dat geval de zaakvoerder niet moet worden gehoord, “gezien de stopzetting van de ondernemingsactiviteiten objectief kan vastgesteld worden”. Gevraagd hoe dat dan zal gebeuren, antwoordde de gemachtigde:

“Dit kan objectief worden vastgesteld aan de hand van publicaties in het Belgisch Staatsblad dan wel informatie uit de Kruispuntbank der Ondernemingen”.

²⁰ Artikel 26, tweede lid, 2°, van het ontwerp.

Artikel 54

17. In artikel 54, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “wegens het niet-naleven van de voorwaarden, vermeld in artikel 39, 1° en 2°” van het te nemen besluit (in plaats van “de voorwaarden, vermeld in artikel 12, § 1, eerste lid, 1°, a) en b), van het koninklijk besluit van 11 mei 2004”).

Bijlagen 5 en 6

18. In bijlagen 5 en 6 bij het ontwerp schrijve men, overeenkomstig hetgeen wordt bepaald in artikel 1, 9°, van het ontwerp, “opleidingsverstrekker” (in plaats van “organisator van de basisopleiding”).

SLOTOPMERKING

19. Vermits de in het ontwerp voorziene regeling voor de erkende inrichtingen eisen bevat in de zin van artikel 15, lid 2, punten d) en g), van de richtlijn 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn), moeten de stellers van het ontwerp overeenkomstig het zevende lid van die bepaling de Europese Commissie in kennis stellen van die regeling, alsmede van de redenen voor die eisen.

Overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn moet de Europese Commissie eveneens worden geïnformeerd over de in het ontwerp vervatte regeling van erkende lesgevers en van opleidingsvertrekkers, evenals over de redenen daarvoor.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE