



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.548/3

van 7 juli 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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 C1, C1+E, C, C+E, D1,D1+E, D, D+E’

Op 5 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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 C1, C1+E, C, C+E, D1,D1+E, D, D+E’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2020.

*

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 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’.

Die wijzigingen voorzien in hoofdzaak 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’ (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Zo worden in artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 een aantal definities aangepast (artikel 3) en wordt het toepassingsgebied van het vereiste van vakbekwaamheid gewijzigd (artikel 4). Een bestuurder voldoet aan de in het voormelde koninklijk besluit gestelde vereisten van vakbekwaamheid als hij in het bezit is van een geldig document 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 wordt vermeld (artikel 5). In het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden een aantal verwijzingen naar die code aangepast (artikelen 6 en 7, 1° en 4°).

Voorts wordt voor de personen die een getuigschrift van basiskwalificatie hebben verworven maar die geen Belgisch rijbewijs kunnen krijgen, in de mogelijkheid voorzien om een kwalificatiekaart bestuurder te verkrijgen (artikel 8) en worden de voorwaarden om een dergelijke kaart te verkrijgen gewijzigd voor personen die nascholing hebben gevolgd (artikel 9). Ook wordt de regeling van de nascholing zelf gewijzigd (artikelen 10 en 11).

Ten slotte wordt in een regeling voorzien voor de verwerking van persoonsgegevens (artikel 13) en in een overgangsregeling (artikel 14). Ook de bijlagen bij het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden gewijzigd (artikelen 15 en 16).

BEVOEGDHEID

3. In advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het koninklijk besluit van 4 mei 2007 te wijzigen onder meer het volgende opgemerkt:

“Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 zet het richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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’ om in het Belgische recht. Volgens het verslag aan de Koning bij het voormelde koninklijk besluit zou die verordening ertoe strekken ‘om de kwaliteit (‘de vakbekwaamheid’) van de bestuurder in het goederen- en personenvervoer over de weg te garanderen door middel van een examen voor de toegang tot het beroep (‘de basiskwalificatie’) en een systeem van opleiding tijdens de uitoefening van het beroep (‘de nascholing’). Tot op heden sturen de meeste Europese bestuurders van voertuigen bestemd voor goederen- en personenvervoer uitsluitend inzake het rijbewijs, hetgeen steeds minder beantwoordt aan de toenemende eisen van de transportsector.’

In die omstandigheden kan worden aangenomen dat het voormelde koninklijk besluit in de eerste plaats betrekking heeft op een regeling inzake de toegang tot het beroep.

Verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 kunnen tevens worden gekwalificeerd als behorende tot de ‘reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra’ (artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Zo regelt titel III van het voormelde koninklijk besluit de examens voor het verkrijgen van, onder meer, een rijbewijs voor het besturen van voertuigen van groep 2,¹ evenals de examencentra waarin die examens moeten worden afgelegd.

De artikelen 261 tot 273 van het ontwerp hebben in beginsel dan ook betrekking op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest behoren.”²

Om dezelfde redenen kan worden aangenomen dat het thans voor advies voorgelegde ontwerp tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort, onder voorbehoud van hetgeen volgt.

4.1. De artikelen 6 en 7, 1° en 4°, van het ontwerp strekken ertoe te bepalen dat ten bewijze van het bezit van de vakbekwaamheid de code 95 wordt aangebracht op, onder meer, het rijbewijs.

In het voormelde advies 57.371/VR/3 heeft de Raad van State evenwel opgemerkt dat “de regeling van het rijbewijs zelf een federale bevoegdheid [is] gebleven. In het kader van die bevoegdheid komt het aan de federale overheid toe te bepalen hetgeen al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld. In zoverre artikel 8, § 1, 1°, en § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 bepaalt dat de communautaire code 95 door de overheid bedoeld in artikel 7 van het

¹ Voetnoot 34 van het aangehaalde advies: Zijnde de motorvoertuigen van categorieën C en D: artikel 2, 16°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

² Adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 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’, opmerking 17.2.

koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’³ wordt opgenomen op het rijbewijs, regelt die bepaling een aangelegenheid die tot de federale bevoegdheid behoort. In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt aan te nemen, vermogen de gewesten niet het aanbrengen van codes op het rijbewijs te regelen.”⁴

4.2. Hierop gewezen heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar arresten van 2 april 2019 (arrest met nummer 244.095) en 2 juli 2019 (arrest met nummer 245.065) bevestigd dat de gewesten bevoegd zijn voor de regels inzake vakbekwaamheid. Gelet hierop komt het ook aan de gewesten toe om te bepalen op welke wijze het bewijs van vakbekwaamheid kan worden geleverd.

Ten bewijze van het bezit van vakbekwaamheid wordt op het rijbewijs, de kwalificatiekaart bestuurder of het bestuurdersattest een (communautaire) code 95 aangebracht. Via deze drie documenten kan de bestuurder aldus het bewijs leveren dat hij in het bezit is van de vakbekwaamheid.

In Richtlijn 2018/645 wordt er niet meer gesproken over de ‘communautaire code 95’ maar wel over de ‘Uniecode 95’ die op het rijbewijs, de kwalificatiekaart bestuurder of het bestuurders wordt aangebracht.

Volgens het advies RvS 57.371/VR (nr. 17.4) strekt het tot de federale bevoegdheid om te bepalen dat de code 95 aangebracht wordt op het rijbewijs. Tevens werd in hetzelfde advies bevestigd dat de gewesten bevoegd zijn om het aanbrengen van de code te regelen op andere documenten dan het rijbewijs (zoals het bestuurdersattest voor personen die goederenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs bezitten en het certificaat voor de personen die personenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs bezitten).

Vermits de federale overheid inmiddels met artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 april 2020 zelf de verwijzingen naar de communautaire code in de artikelen 6 en 8 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 reeds in overeenstemming heeft gebracht met Richtlijn 2018/645 is het niet langer noodzakelijk om in het voorliggende ontwerp van besluit de vermelding van de Uniecode te regelen op het rijbewijs en is een beroep op de impliciete bevoegdheden op dat punt dus niet langer nodig.

De artikelen 6 en 7, 1° en 4°, dienen bevoegdheidsconform gelezen te worden zodat de verwijzing naar de ‘communautaire code 95’ in de artikelen 6, §2, en artikel 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.”

³ Voetnoot 37 van het aangehaalde advies: Die bepaling luidt: “Het voorlopige rijbewijs model 3 stemt overeen met het model van bijlage 2.

Het voorlopige rijbewijs wordt afgegeven :

1° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 1° en 3°, b) en c), door de burgemeester van de gemeente of door diens gemachtigde waar de aanvrager ingeschreven of vermeld is in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister;

2° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 2° door de burgemeester van de gemeente of door diens gemachtigde die de bijlage 33 heeft afgegeven;

3° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, a), door de Minister van Buitenlandse Zaken of zijn gemachtigde;

4° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 4°, door de burgemeester of diens gemachtigde, van de gemeente waar de Belgische onderwijsinstelling zich bevindt waar de aanvrager is ingeschreven.

(...)”.

⁴ Adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015, opmerking 17.4.

Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

5.1. Naar luid van het ontworpen artikel 8/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 8 van het ontwerp) kunnen de personen die conform de bepalingen van artikel 3, § 3, 2°, van hetzelfde besluit *in België* een getuigschrift van basiskwalificatie hebben verworven en die niet beantwoorden aan de voorwaarden, vermeld in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’, een kwalificatiekaart bestuurder verkrijgen die voldoet aan de vereisten vermeld in bijlage 3 bij hetzelfde besluit.

Artikel 3, § 3, 2°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, waarnaar die bepaling verwijst, betreft bestuurders die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie en die in dienst zijn van of werken voor een onderneming die (in België)⁵ is gevestigd, of die beschikken over een Belgische werkvergunning.

5.2. Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat ook bestuurders die in dienst zijn van of werken voor een onderneming die in het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is gevestigd, en die in dat gewest een getuigschrift van basiskwalificatie C of D hebben verworven, in het Vlaamse Gewest een kwalificatiekaart bestuurder kunnen verkrijgen, en dit zonder dat ze in het Vlaamse Gewest woonachtig zijn.⁶

Gevraagd naar de bestaanbaarheid van de ontworpen regeling met de territoriale bevoegdheidsverdeling in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“De kwalificatiekaart kan enkel worden aangevraagd door personen die geen Belgisch rijbewijs kunnen verkrijgen (het ontworpen art. 8/1, §1, eerste lid).

Wanneer een dergelijke bestuurder dit wenst/nodig heeft om op de Vlaamse wegen te rijden, kan hij een kwalificatiekaart bestuurder aanvragen in het Vlaamse Gewest.

Het territorialiteitsbeginsel wordt als volgt toegepast.

Artikel 8 van het ontwerp voert een artikel 8/1 in in het KB van 4 mei 2007. Het nieuwe artikel 8/1 maakt deel uit van Titel II – De vakbekwaamheid van het KB van 4 mei 2007. Het toepassingsgebied van deze titel wordt geregeld door artikel 3 van het KB van 4 mei 2007. Voor de wijziging bij BVR van 10 juli 2015 maakt artikel 3 melding van geldende regels ‘binnen het Rijk’ of ‘in België’. Deze verwijzingen werden opgeheven bij artikel 158 van het BVR van 10 juli 2015. In de nota aan de Vlaamse Regering werd dit als volgt toegelicht (pg. 23):

‘Het K.B. bevat een aantal bepalingen waar uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van geldende regels ‘binnen het Rijk’ of ‘in België’.

⁵ Deze woorden zijn voor het Vlaamse Gewest opgeheven bij artikel 158 van 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’.

⁶ Een bestuurder die in het Vlaamse Gewest woont, zal ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een gemeente van het Vlaamse Gewest, zodat hij, overeenkomstig artikel 3, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998, een Belgisch rijbewijs zal kunnen verkrijgen en de ontworpen regeling op hem niet van toepassing zal zijn.

Nu deze materie is geregionaliseerd, zal elk gewest enkel regels kunnen tot stand brengen die gelden binnen dat gewest. Er zullen geen ‘binnen het Rijk’ geldende bepalingen meer zijn.

Om deze redenen werden de desbetreffende verwijzingen in het K.B. opgeheven.’

Uit artikel 3, §1 van het KB van 4 mei 2007 zoals gewijzigd door artikel 158 van het BVR van 10 juli 2015 in samenhang gelezen met de regels van de territoriale bevoegdheidsverdeling, volgt aldus dat de titel inzake de vakbekwaamheid van toepassing is op vervoer over de openbare weg in het Vlaamse Gewest, met de in dat artikel bedoelde voertuigen (met name voertuigen waarvoor een rijbewijs C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D of D+E of een gelijkwaardig erkend rijbewijs vereist is).”

5.3. Vermits, zoals hiervoor werd vastgesteld, met de ontworpen regeling wordt beoogd om de toegang tot het beroep van de bestuurders in kwestie te regelen, volstaat het loutere gegeven dat een bestuurder op het grondgebied van het Vlaamse Gewest wenst te rijden, niet om de toepassing van de ontworpen regeling te verantwoorden op bestuurders die in dienst zijn van of werken voor een onderneming die in het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is gevestigd, en die in dat gewest een getuigschrift van basiskwalificatie C of D hebben verworven. In dat geval vormt immers de onderneming waarvoor de bestuurders in kwestie werken het territoriale aanknopingspunt voor de regeling van de vakbekwaamheid, zodat het aan het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest toekomt om de uitreiking van de kwalificatiekaart bestuurder voor die personen te regelen. Gelet op de beginselen van het vrij verkeer van personen en diensten en het algemeen normatief kader van de Belgische Economische en Monetaire Unie,⁷ zal het Vlaamse Gewest de door de andere gewesten erkende kwalificatiekaart vervolgens moeten erkennen.

Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling moet hieraan worden aangepast.

RECHTSGROND

6.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef blijkt dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 1, eerste lid, 21 en 26 van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’ (hierna: de wegverkeerswet) en in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

6.2. In het ontworpen artikel 8/1, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 8 van het ontworpen besluit) wordt voorzien in een vergoeding van 20 euro voor de uitreiking van de kwalificatiekaart bestuurder, en dit ter vervanging van de retributie bepaald in artikel 55/1 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, dat wordt opgeheven (artikel 12 van het ontworpen besluit).

⁷ Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Voor die bepalingen moet de rechtsgrond veeleer worden gezocht in artikel 1, tweede lid, van de wegverkeerswet, naar luid waarvan bij de door de Koning (lees: de Vlaamse Regering) vast te stellen reglementen kan worden voorgeschreven dat vergoedingen worden geheven tot gehele of gedeeltelijke dekking van de kosten van bestuur, controle of toezicht.

6.3. In de artikelen 21 en 26 van de wegverkeerswet wordt de Koning gemachtigd om, enerzijds, vrijstelling te verlenen van de verplichting dat men houder moet zijn van een rijbewijs om in België op de openbare weg een motorvoertuig te besturen en, anderzijds, het model van het Belgisch rijbewijs en van het als zodanig geldend bewijs, de categorieën van voertuigen waarvoor ze afgegeven worden, alsook de voorschriften betreffende de afgifte, de geldigheid, de vernieuwing, de vervanging en de teruggave ervan, te bepalen.

Om nadere toelichting gevraagd voor welke bepalingen van het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in de voormelde artikelen, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 6 en artikel 7, 1° en 4°, van het ontwerp van besluit vinden rechtsgrond in artikel 21 en artikel 26 van de Wegverkeerswet in de mate dat ze voorzien dat de code 95 vermeld wordt op het rijbewijs.

Gelet op het inmiddels tussengekomen koninklijk besluit van 30 april 2020 is het niet langer noodzakelijk om in het ontwerp de vermelding van de code 95 op het rijbewijs te regelen (...). Bijgevolg kan de verwijzing naar artikel 21 en 26 van de Wegverkeerswet in de aanhef weggelaten worden.”

Gelet op hetgeen hiervoor werd opgemerkt omtrent de onbevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het rijbewijs te regelen (opmerking 4.1), kan geen rechtsgrond worden gezocht in bepalingen die de Koning machtigen om bepaalde aspecten van het rijbewijs nader te regelen. Bijgevolg moeten de verwijzingen naar de artikelen 21 en 26 van de wegverkeerswet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef inderdaad worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

7.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt in de ontworpen artikelen 55/2 tot 55/5 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 13 van het ontwerp) bepaald welke gegevens worden verwerkt van de bestuurder die een kwalificatiekaart bestuurder aanvraagt, wie de verwerkingsverantwoordelijke is, voor welke doeleinden de gegevens worden verzameld en verwerkt en hoe lang de gegevens worden bewaard.

Artikel 36, lid 4, van 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: 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’, 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.

7.2. Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt dat het ontwerp niet voor advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, maar wel aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.⁸

7.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁹ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,¹⁰ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.¹¹ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 7.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.¹² Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

7.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse Toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 7.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld, op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de

⁸ Advies VTC nr. 2020/03 van 18 februari 2020.

⁹ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132

¹⁰ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

¹¹ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1)

¹² *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten¹³ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹⁴⁻¹⁵

7.5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt. Bovendien moeten de rechtsgrondgebiedende bepalingen in chronologische volgorde worden vermeld, hetgeen betekent dat eerst naar de wegverkeerswet moet worden verwezen.

8.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ moet ook melding worden gemaakt van het (nog in te winnen) advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State.

Artikel 4

9.1. In het ontworpen artikel 4, § 1, eerste lid, 3°/1, 6° en 7°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 4, 2°, 5° en 6°, van het ontwerp) wordt in een aantal bijkomende vrijstellingen voorzien van het vereiste van vakbekwaamheid voor bestuurders voor wie het besturen van een voertuig niet de voornaamste activiteit is. Die bepalingen vormen een omzetting van artikel 2, lid 1, d) en h), en lid 3, van richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 ‘betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en Richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 76/914/EEG van de Raad’.

9.2. In het ontworpen artikel 4, § 1, tweede lid, van het hetzelfde koninklijk besluit (artikel 4, 7°, van het ontwerp) wordt hieraan toegevoegd dat in het eerste lid van die bepaling wordt verstaan onder “voornaamste activiteit: 30% of meer van de maandelijkse werktijd”. Een dergelijke precisering komt niet voor in de voormelde bepalingen van richtlijn 2003/59/EG.

¹³ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹⁴ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹⁵ Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“Met het ontwerp van besluit wordt het begrip ‘voornaamste activiteit’, overeenkomstig de omschrijving hiervan in de overwegingen bij Richtlijn 2018/645, gedefinieerd als ‘30% of meer van de maandelijkse werktijd’.”

9.3. Overweging 6 van richtlijn (EU) 2018/645 luidt inderdaad als volgt:

“Teneinde zekerheid te verschaffen en de samenhang met andere Uniehandelingen te waarborgen, moeten de vrijstellingen in Richtlijn 2003/59/EG op een aantal punten worden gewijzigd, rekening houdend met gelijkaardige vrijstellingen op grond van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad.¹⁶ Een aantal van deze vrijstellingen heeft betrekking op situaties waarin het besturen van een voertuig niet de voornaamste activiteit van de bestuurder is en het voor bestuurders een buitensporige last zou opleveren hen voor te schrijven aan de eisen van Richtlijn 2003/59/EG te voldoen. Over het algemeen wordt het besturen van een voertuig niet als de voornaamste activiteit van de bestuurder beschouwd als het minder dan 30 % van de maandelijkse werktijd beslaat.”

Er moet evenwel worden vastgesteld dat, ofschoon de aangehaalde overweging het percentage van 30% vermeldt, de woorden “[o]ver het algemeen” lijken te suggereren dat in sommige gevallen het niet uit te sluiten valt dat de activiteit van een bestuurder voor wie het besturen van een voertuig meer dan 30% van de maandelijkse werktijd beslaat, toch niet moet worden beschouwd als zijn voornaamste activiteit. Daar komt nog bij dat, zoals vermeld, dat percentage enkel in de aangehaalde overweging voorkomt, maar niet in artikel 2 van richtlijn 2003/59/EG.

Gelet hierop lijkt het aangewezen het ontworpen artikel 4, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 mei 2004 weg te laten of minstens voor bestuurders die het percentage van 30% van de maandelijkse werktijd overschrijden in de mogelijkheid te voorzien aan te tonen dat het besturen van een voertuig niet als hun voornaamste activiteit kan worden beschouwd.

Artikel 8

10. In het ontworpen artikel 8/1, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 schrijve men “heeft verworven” (in plaats van “kon verwerven”). Uit het ontworpen artikel 8/1, § 1, eerste lid, van hetzelfde besluit vloeit immers voort dat een persoon enkel de kwalificatiekaart bestuurder kan verkrijgen als hij reeds een getuigschrift van basiskwalificatie heeft verworven.

¹⁶ Voetnoot 5 van de aangehaalde verordening: Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1).

Artikel 10

11.1. In het ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 10, 1°, van het ontwerp) wordt bepaald dat de nascholing wordt gegeven in modules van ten minste zeven uur die over twee opeenvolgende dagen mogen worden gespreid, waarbij het tweede deel uiterlijk zestig dagen na het eerste deel wordt gegeven.

Die bepaling vormt de omzetting van deel 4 van bijlage I bij richtlijn 2003/59/EG, naar luid waarvan de nascholingscursussen die door een erkend opleidingscentrum worden georganiseerd, 35 uren per vijf jaar duren en worden gegeven in modules van ten minste zeven uur die over twee opeenvolgende dagen mogen worden gespreid. De richtlijn voorziet echter niet in de mogelijkheid dat het tweede deel van een module tot zestig dagen na het eerste deel ervan wordt gegeven.

11.2. Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde:

“In de Richtlijn wordt voorzien dat nascholingscursussen 35 uur per vijf jaar duren en gegeven worden in modules van ten minste zeven uur, die over twee opeenvolgende dagen mogen worden gespreid.

Het gebruik van het woord ‘opeenvolgende’ sluit niet uit dat het tweede deel uiterlijk zestig dagen na het eerste deel wordt gegeven.

Deze mogelijkheid van spreiding wordt opgenomen op expliciete vraag van de sector en de MORA om praktische en pedagogische redenen (inlassen van een oefenperiode / testperiode tussen de twee dagen).”

11.3. In tegenstelling tot wat de gemachtigde aanvoert, lijkt het verloop van zestig dagen tussen de twee delen van een module niet bestaanbaar met de vereiste dat wanneer een module in twee delen wordt gesplitst, hij moet worden gegeven in twee opeenvolgende dagen. Integendeel, de toevoeging van het woord “opeenvolgende” in de voormelde richtlijn bepaling heeft enkel zin als de tussenperiode tussen beide lesonderdelen zo kort mogelijk wordt gehouden.¹⁷

Bijgevolg moet de mogelijkheid dat het tweede deel van een module tot zestig dagen na het eerste deel ervan wordt gegeven, worden weggelaten.

12. In het ontworpen artikel 45, § 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 10, 3°, van het ontwerp) wordt bepaald dat een bestuurder binnen een periode van vijf jaar die voorafgaat aan de datum van de verlenging van de geldigheidsduur van het bewijs van vakbekwaamheid, niet twee keer dezelfde module mag volgen.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt omtrent die bepaling het volgende gesteld:

“Tijdens de nascholing mag een bestuurder niet tweemaal exact dezelfde module volgen. De bestuurder mag daarentegen wel twee modules met betrekking tot eenzelfde thema volgen indien hij een herhaling van het thema nodig acht.”

¹⁷ Hetgeen niet uitsluit dat rekening wordt gehouden met zon- en wettelijke feestdagen.

Die laatste toevoeging, die overeenstemt met wat in deel 4 van bijlage I bij richtlijn 2003/59/EG wordt bepaald,¹⁸ blijkt evenwel niet uit de tekst van de ontworpen bepaling. Artikel 10, 3°, van het ontwerp moet in die zin worden aangevuld.

Artikel 13

13.1. Zoals vermeld strekt artikel 13 van het ontwerp ertoe het verzamelen en de verwerking van persoonsgegevens te regelen. Een dergelijke regeling vormt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dat recht heeft immers een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.¹⁹

Bijgevolg is het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen wettigheidsbeginsel van toepassing en moet er een degelijke decretale basis zijn voor die inmenging.

13.2. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Bij artikel 5, 2°, van het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid, zoals dit aan de Raad van State werd voorgelegd en waarover de afdeling Wetgeving op 28 mei ll. advies gaf (advies nr. 67.243/3), wordt artikel 23, §4, eerste lid, van de Wegverkeerswet aangepast zodat dit de rechtsgrond vormt voor de bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens in het ontwerp van besluit.”

De bepaling waar de gemachtigde naar verwijst is het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet, tot invoeging waarvan artikel 4, 2°, van het ontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’ strekt, dat luidt:

“Met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken inzake de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en inzake de reglementering over de vakbekwaamheid, vermeld in of ter uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, worden gegevens verwerkt, inclusief de gegevens, vermeld in artikel 9, lid 1, en artikel 10 van 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).”²⁰

¹⁸ Daarin wordt bepaald: “Tijdens de 35 uren moeten verschillende onderwerpen aan bod komen, inclusief de herhalingsopleiding indien blijkt dat de bestuurder een specifieke corrigerende opleiding nodig heeft.”

¹⁹ GwH 4 april 2019, nr. 49/2019, B.43.1.

²⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 380/1.

13.3. Er kan worden aangenomen dat de decreetgever met die bepaling de te verwerken persoonsgegevens en de finaliteit van de gegevensverwerking regelt, die als essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moeten worden beschouwd,²¹ en dat de Vlaamse Regering op grond van de machtiging vervat in artikel 1, eerste lid, van de wegverkeerswet of van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover ze beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, die regeling nader kan uitwerken.

In het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet wordt evenwel de bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens niet geregeld, ofschoon ook dat als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd. Bijgevolg ontbreekt het het ontworpen 55/5 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, waarin de bewaartermijn van de te verwerken gegevens wordt bepaald, aan een gedegen decretale basis. In de ontworpen decretale bepaling zou op zijn minst de maximale termijn die kan worden bepaald, moeten worden opgenomen of zouden voldoende elementen moeten worden vastgesteld op grond waarvan de bewaartermijn kan worden bepaald.

13.4. Bovendien past de in het ontworpen artikel 55/4, 3°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vervatte doelstelling voor de gegevensverwerking (de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het Departement om de beleidsmaatregel te onderzoeken en te evalueren), niet in de in het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet vermelde doelstelling (de uitvoering van de bevoegdheden en de taken inzake de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en inzake de reglementering over de vakbekwaamheid).

13.5. Er moet worden besloten dat de ontworpen artikelen 55/4, 3°, en 55/5 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 geen doorgang kunnen vinden zonder voorafgaande wijziging van het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet.

Sowieso kan artikel 13 van het ontwerp niet in werking treden voor artikel 4, 2°, van het aan te nemen decreet ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’.

Artikel 14

14. Zoals de gemachtigde erkende, moet in het ontworpen artikel 76/2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 worden verwezen naar “artikel 45/1, tweede en derde lid” (in plaats van naar “artikel 45/1, tweede lid”).

²¹ Zie dienaangaande adv.RvS 66.443/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 februari 2020 ‘betreffende de registratie van wilsverklaringen over de wegneming van menselijk lichaamsmateriaal, met inbegrip van organen na overlijden’, opmerking 6.1; adv.RvS 66.936/3 van 17 maart 2020 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van verscheidene fiscale wetboeken wat betreft de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën en de belastingplichtigen’, opmerking 6.2,

Artikel 16

15. In artikel 16, 1° en 2°, van het ontwerp schrijve men “punt 2, wat betreft bladzijde 1, punt d)” (in plaats van “punt 2, d)”) en in artikel 16, 3°, van het ontwerp moet de zinsnede “punt 2” worden vervangen door de zinsnede “punt 2, wat betreft bladzijde 2, punt a)”.

Artikel 17

16.1. Uit artikel 17 van het ontwerp vloeit voort dat de ontworpen regeling terugwerkt tot 22 mei 2020.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

16.2. Om een verantwoording gevraagd voor de terugwerkende kracht in het licht van het voorgaande verklaarde de gemachtigde:

“De inwerkingtredingsbepaling zal geschrapt worden zodat het besluit 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad in werking treedt.

Vermits er een link bestaat de inwerkingtreding en de ontworpen artikelen 5/1, tweede lid, 76/1 en 76/2, zullen de data in deze bepalingen worden vervangen als volgt:

‘voor/vanaf de dag van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van (datum) 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’.

Bij definitieve goedkeuring zal de datum nog worden ingevuld.”

16.3. Er kan worden ingestemd met het voorstel van de gemachtigde om artikel 17 van het ontwerp weg te laten, evenals met de voorgestelde wijziging van de ontworpen artikelen 76/1 en 76/2 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 14 van het ontwerp).

De voorgestelde wijziging van het ontworpen artikel 5/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 5 van het ontwerp) lijkt daarentegen niet bestaanbaar met artikel 10, lid 3, van richtlijn 2003/59/EG, naar luid waarvan bestuurdersattesten die niet zijn voorzien van de Uniecode 95 en die vóór 23 mei 2020 zijn afgegeven, worden aanvaard als bewijs van kwalificatie tot aan hun vervaldatum. Bijgevolg moet in het ontworpen artikel 5/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, dat strekt tot de omzetting van die overgangsregeling, worden verwezen naar die datum. De gemachtigde stemde hiermee in.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT