



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.022/3
van 13 oktober 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling
van de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de
bestuurder van een langere en zwaardere sleep’

Op 14 september 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 bepaling van de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder van een langere en zwaardere sleep’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA 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 13 oktober 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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te voorzien in een reglementair kader om een langere en zwaardere sleep (hierna: LZV) te mogen besturen. De bestuurder dient hiervoor in het bezit te zijn van een bekwaamheidsattest, moet minimaal vijf jaar ervaring hebben met het besturen van een vrachtwagencombinatie waarvoor een rijbewijs C+E is vereist en mag gedurende de laatste drie jaar niet vervallen geweest zijn van het recht om een motorvoertuig te besturen (artikel 3 van het ontwerp).

Het ontwerp regelt de opleiding en het examen om het bekwaamheidsattest te behalen (hoofdstuk 3) en de voorwaarden tot erkenning van de opleidingscentra (hoofdstuk 4) en van de lesgevers (hoofdstuk 5).

Het ontwerp regelt tevens de controle (hoofdstuk 6), de sancties (hoofdstuk 7) en de verwerking van persoonsgegevens (hoofdstuk 8). Het bevat ook een aantal wijzigingsbepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een tweede proefproject’ (hoofdstuk 9) en heft het besluit op van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 ‘betreffende de erkenning van een bekwaamheidsattest voor het besturen van een langere en zwaardere sleep in het kader van een proefproject’ (hoofdstuk 10).

RECHTSGROND

3. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit in beginsel rechtsgrond,

– voor alle onderdelen ervan, behalve hoofdstuk 9, in artikel 4/1, eerste lid, 5°, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’;

– voor de wijzigingsbepalingen opgenomen in hoofdstuk 9 ervan, in de artikelen 5 en 6 van het decreet van 3 mei 2013.

Overeenkomstig artikel 4/1, eerste lid, 5°, van het decreet van 3 mei 2013 stelt de Vlaamse Regering “de voorwaarden voor de beroepsbekwaamheid van de bestuurder” vast voor het vervoer met langere en zwaardere slepen.

4. De voormelde bepalingen volstaan evenwel niet als rechtsgrond voor alle onderdelen (behalve hoofdstuk 9) van het ontworpen besluit.

4.1. Om nadere toelichting verzocht bij de decretale rechtsgrond voor de erkenningsregeling van de opleidingscentra (hoofdstuk 4) en van de lesgevers (hoofdstuk 5) verwees de gemachtigde naar artikel 30 van het decreet ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid’, dat intussen op 7 oktober 2020 door het Vlaams Parlement werd aangenomen.¹ Bij dat artikel wordt aan artikel 4/1 van het decreet van 3 mei 2013 onder meer een derde lid toegevoegd waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de regels te bepalen “voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de instellingen en de lesgevers in het kader van de opleiding om de beroepsbekwaamheid van bestuurder van langere en zwaardere voertuigen te behalen”.

Die bepaling kan inderdaad dienen als rechtsgrond. Het ontworpen besluit zal echter pas kunnen worden aangenomen nadat het voormelde decreet tot stand is gekomen. Er zal tevens moeten worden gewaakt dat het ontworpen besluit niet vroeger in werking treedt dan de rechtsgrond ervoor.

4.2. Het ontworpen besluit voorziet in een retributie van 80 euro voor elke erkenningsaanvraag als opleidingscentrum (artikel 49, eerste lid) en als lesgever (artikel 58, eerste lid), en in een zogenaamde “jaarlijkse retributie” van 80 euro voor het opleidingscentrum dat (artikel 49, tweede lid) en de lesgever die (artikel 58, tweede lid) op 1 januari van het betrokken jaar over een erkenning beschikt.

De overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet vereiste decretale rechtsgrond voor deze retributies is te vinden in artikel 4/1, vierde lid van het decreet van 3 mei 2013. De Raad van State herinnert aan de opmerkingen die hij heeft geformuleerd bij het tot stand brengen van deze rechtsgrondbepaling.²

5. Uit artikel 39, 3°, a), en artikel 40, derde lid, 3°, a), van het ontwerp blijkt dat het verlenen van een toelating aan de inspecteurs om “in elke omstandigheid de lokalen en de terreinen die deel uitmaken van of die gebruikt worden door het opleidingscentrum te betreden” een verplichte voorwaarde is om als opleidingscentrum te worden erkend.

De “lokalen waarin het theoriegedeelte wordt gegeven” mogen zich volgens artikel 14, 2°, van het ontwerp niet in een woonruimte bevinden, maar daarmee wordt niet uitgesloten dat de lokalen “die gebruikt worden door het opleidingscentrum” te beschouwen zijn als “woning” in de zin van artikel 15 van de Grondwet of artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Om nadere toelichting gevraagd of het wel de bedoeling is van de steller van het ontwerp dat op grond van deze toelating door inspecteurs ook lokalen zouden mogen worden

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 380/5.

² Adv.RvS 67.243/3 van 28 mei 2020 over het voormelde decreet dat op 7 oktober 2020 door het Vlaams Parlement is aangenomen, opmerking 17.3, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 380/1, 202.

betreden die als woning kunnen worden gekwalificeerd, zonder dat hiervoor een rechterlijk huiszoekingsbevel moet worden verkregen, antwoordde de gemachtigde:

“Naar analogie met het advies dat de Raad van State bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B (adviesnr. 63.824/1/V, 16 augustus 2018 zie randnummer 3.6.2) werd ervoor gekozen om de toelating om inspecteurs toegang te geven tot de lokalen en terreinen die deel uitmaken van het opleidingscentrum als erkenningsvoorwaarde op te nemen in het ontwerp.

Gelet op het feit dat dit een expliciete erkenningsvoorwaarde is, zal er dus geen huiszoeking nodig zijn vooraleer een betreding door de inspecteurs mogelijk is.”

De ontworpen regeling kan worden aanvaard voor zover ze aldus wordt geïnterpreteerd dat de weigering om een inspecteur toegang te verlenen tot een lokaal dat ook als een woning in de zin van artikel 15 van de Grondwet kan worden gekwalificeerd, enkel aanleiding kan geven tot een van de sancties bepaald in artikel 62 van het ontwerp. In het andere geval ontberen de artikelen 39, 3°, a), en 40, derde lid, 3°, a), een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond. Een inmenging in het recht op de onschendbaarheid van de woning en het bepalen van de gevallen waarin al dan niet een huiszoeking kan plaatsvinden, dient overeenkomstig artikel 15 van de Grondwet en artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ immers bij decreet te gebeuren.

VORMVEREISTEN

6.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

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.

6.2. Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt dat het ontwerp niet voor advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, maar dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 28 juli 2020 advies nr. 2020/21 heeft uitgebracht.

6.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,³ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving

³ Parl.St. Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

uiteengezet dat noch de AVG,⁴ 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.⁵ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 6.1 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.⁶ 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.

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 6.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁷ 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 zowel de vereiste afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁸ op elkaar als de vereiste onderlinge afstemming tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat op elkaar.⁹⁻¹⁰

7. 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

⁴ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

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

⁷ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

⁸ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

⁹ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹⁰ 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.

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.

BESTAANBAARHEID MET HET RECHT VAN DE EUROPESE UNIE

8.1. Het voor advies voorgelegd ontwerp sluit de Europese vrijheid van dienstverrichting uit voor de in het ontwerp geïmagineerde dienstverleners (bestuurders, opleidingscentra en lesgevers). Wat de LZV-bestuurders betreft, blijkt dit uit de combinatie van artikel 3, eerste lid, met de artikelen 36 tot 38 van het ontwerp. Zo zal bijvoorbeeld een in Nederland gevestigde chauffeur die over de beroepsbekwaamheid beschikt om in Nederland een LZV te besturen, overeenkomstig het ontwerp geen occasionele dienstverrichting in Vlaanderen mogen verrichten zonder dat hij eerst ook over het Vlaamse bekwaamheidsattest beschikt. Om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Er bestaat geen Europese verplichting om *in casu* vrijheid van dienstverlening toe laten voor de bestuurder van LZV, de opleidingscentra of de lesgevers.

Overeenkomstig artikel 58, lid 1, VWEU vallen ‘diensten op het gebied van vervoer’ immers niet onder de bepalingen van het VWEU betreffende het vrij verrichten van diensten. Het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer. Er is, voor zover wij weten, op dit vlak geen relevante Europese wetgeving aangenomen.

De diensten waarop dit besluit betrekking heeft moeten ontegensprekelijk beschouwd worden als ‘diensten op gebied van vervoer’. Het Hof van Justitie stelt immers dat dit begrip ruim moet geïnterpreteerd worden (zie arrest C-168/14¹¹): *‘uit het gebruik van de bewoordingen ‘diensten op het gebied van vervoer’ blijkt dus de wil van de wetgever van de Europese Unie om de in artikel 2, lid 2, onder d), van de dienstenrichtlijn genoemde uitsluiting niet uitsluitend te beperken tot de vervoersmiddelen als zodanig’*. Hieruit concludeert het Hof: *‘aldus moet worden uitgelegd dat niet alleen de fysieke activiteit van het verplaatsen van personen of goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig daaronder valt, maar ook de daaraan inherent verbonden diensten’*.

In het geval besproken in arrest C-168/14 gaat het over technische controle van voertuigen, wat ondersteunend is bij het vervoer. Het gaat, volgens het Hof, echter om een noodzakelijk vereiste voor het verrichten van de hoofdactiviteit, namelijk het vervoer, zoals volgt uit het streven naar verkeersveiligheid dat ten grondslag ligt aan de technische controle van voertuigen.

Afgaande op de bewoording van artikel 91, lid 1, VWEU kan een dienst die zelf geen vervoer omvat op grond van bepaalde aspecten met het gebied van vervoer worden verbonden, omdat die dienst essentieel is voor het vervoer. Veiligheid van vervoer lijkt precies een dergelijk aspect te zijn, aangezien het doel ervan is om het vervoer voor allen te verbeteren.

In casu betreffen de diensten die aangeboden worden door de bestuurder van een LZV vervoer in de enge zin van het woord zijnde de fysieke activiteit van het verplaatsen van personen of goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig.

¹¹ Voetnoot uit het antwoord van de gemachtigde: HvJ 15 oktober 2015, *Grupo Itevelesa e.a.*, C-168/14, r.o. 45 en 46.

Ook de diensten die aangeboden worden door de opleidingscentra en de lesgevers vallen onder de uitsluiting betreffende vervoer aangezien deze ondersteunende diensten zijn bij het vervoer. Deze ondersteunende diensten zijn inherent verbonden aan de fysieke activiteit van het verplaatsen van goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig.

Een kandidaat-bestuurder kan de opleiding als LZV-bestuurder immers alleen volgen bij een erkend opleidingscentrum dewelke beroep zal moeten doen op erkende lesgevers. De door de opleidingscentra en lesgevers verstrekte diensten zijn aldus noodzakelijk voor het bekomen van een bekwaamheidsattest LZV en dus noodzakelijk voor de vervoersactiviteit zelf, zonder dewelke ze niet kan worden uitgeoefend.

Overeenkomstig artikel 2.2, d van de Dienstenrichtlijn, is ook de richtlijn niet van toepassing op ‘diensten op het gebied van vervoer’.

Hetzelfde kan gesteld worden over het hoofdstuk ‘vrije dienstverrichting’ in de beroepskwalificatierichtlijn. Vermits vrije dienstverrichting op niveau van het verdrag reeds uitgesloten is voor diensten op gebied van vervoer, kan de beroepskwalificatierichtlijn deze beginselen niet zomaar terug van toepassing verklaren. Inzonderheid gelet op het feit dat voormelde richtlijn niet beschouwd kan worden als een instrument als bedoeld in artikel 91 VWEU.”

8.2. De opvatting van de gemachtigde kan worden bijgevalen dat de vrijheid van dienstverrichting voor “diensten op het gebied van het vervoer” niet wordt geregeld door artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake de vrijheid van dienstverrichtingen in het algemeen en dat deze diensten evenmin het voorwerp uitmaken van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn),¹² doch er kan niet worden ingestemd met de stelling dat, enerzijds, ook elke ondersteunende dienst die verband houdt met vervoer en vervoerdiensten zonder meer zou zijn uitgesloten van de voormelde Europese rechtsregels en, anderzijds, er op de uitgesloten vervoerdiensten geen Europese regels van toepassing zouden zijn.

Zo heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State er in advies 66.339/3 op gewezen dat onderricht en scholing door middel van rijsscholen in beginsel niet kan worden gekwalificeerd als een vervoerdienst die is uitgesloten van het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn, wat door de adviesaanvrager destijds ook werd erkend:

“Het ontwerp valt onder het toepassingsgebied van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn). Weliswaar worden vervoerdiensten, met inbegrip van stadsvervoer, taxi’s, ambulances en havendiensten, uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.¹³ Het ontwerp regelt echter niet diensten op het gebied van vervoer, maar het onderricht en scholing door middel van rijsscholen. De Europese Commissie heeft

¹² Zie artikel 2, lid 2, d), van richtlijn 2006/123/EG.

¹³ Voetnoot 25 van het aangehaalde advies: Artikel 2, lid 2, d), en overweging 21 van de dienstenrichtlijn. Zie hieromtrent: HvJ 1 oktober 2015, C-340/14 en C-341/14, Trijber e.a., punten 43 e.v.

uitdrukkelijk gesteld dat rijsscholen niet onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn vallen.^{14,, 15}

8.3. De steller van het ontwerp lijkt dat – impliciet, maar duidelijk – ook zelf te onderkennen, daar waar hij in de artikelen 36 tot 38 voorziet in de erkenning van Europese beroepskwalificaties overeenkomstig het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.¹⁶

Anders dan het geval is voor door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitgereikte attesten, die luidens artikel 3 van het ontwerp, zonder verdere formaliteiten als gelijkwaardig lijken te worden beschouwd, zullen buitenlanders de erkenning van hun beroepskwalificaties moeten vragen.

8.4. De inperking van de vrijheid van buitenlandse LZV-bestuurders, opleidingscentra en lesgevers zou eventueel kunnen worden verantwoord omwille van een dwingende reden van algemeen belang. Indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zal de steller van het ontwerp er evenwel moeten op toezien dat hiervoor een afdoende verantwoording voorhanden is. Deze verantwoording wordt dan het best opgenomen in een verslag aan de Vlaamse Regering en zal, wat de opleidingscentra en lesgevers betreft, samen met het te nemen besluit moeten worden bezorgd aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn.

¹⁴ Voetnoot 26 van het aangehaalde advies: Europese Commissie, *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, 2007, 12: “De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder d), heeft betrekking op de vervoersdiensten die vallen onder Titel V van het EG-Verdrag. Dat betekent dat de uitsluiting geldt voor vervoer door de lucht, over zee en over binnenwateren, met inbegrip van havendiensten, en voor het vervoer over de weg en het spoor, waaronder met name stadsvervoer, taxi’s en ambulances (...). Onder de uitsluiting van vervoersdiensten vallen geen diensten die geen vervoersdiensten als zodanig zijn, waaronder rijsscholen, verhuisbedrijven, autoverhuurders, begrafenisondernemingen of bedrijven voor luchtfotografie. Ook commerciële activiteiten in havens of luchthavens, waaronder winkels en restaurants, vallen niet onder de uitsluiting. Voor deze dienstenactiviteiten gelden derhalve de bepalingen van de Dienstenrichtlijn en zij moeten dan ook onder de implementatiemaatregelen vallen.”

¹⁵ Adv.RvS 66.339/3 van 10 juli 2019 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de voorwaarden voor het rijonderricht en de erkende rijsscholen’, opmerking 11.1.

¹⁶ Wat de Nederlandse beroepskwalificatie voor LZV-bestuurders na de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit betreft, verklaarde de gemachtigde overigens: “De Nederlandse opleidingen vallen, eens dit BVR in werking is getreden, gewoon onder de regels inzake de erkenning van buitenlandse beroepsbekwaamheid. In de praktijk zal dit, zoals de Nederlandse opleiding er nu uit ziet, *de facto* betekenen dat een Nederlandse opleiding zal erkend worden. Het is echter onmogelijk om te weten hoe de Nederlandse opleiding er in de toekomst eventueel zal gaan uitzien, vandaar dat een volledig automatische gelijkstelling met de Vlaamse opleiding niet opportuun is en niet voorzien werd.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef zal ook melding moeten worden gemaakt van het nog in te winnen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de opmerkingen 6.1 tot 6.3).

Artikel 3

10. Om nadere toelichting gevraagd over het zinsdeel “en heeft de examens afgelegd en de onderzoeken ondergaan die in voorkomend geval met toepassing van artikel 38 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer zijn opgelegd” in artikel 3, eerste lid, 3°, van het ontwerp antwoordde de gemachtigde:

“Bij nader inzicht kan de zinssnede ‘en heeft de examens afgelegd en de onderzoeken ondergaan die in voorkomend geval met toepassing van artikel 38 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer zijn opgelegd’ geschrapt worden.

De verplichting om over een geldig rijbewijs te beschikken om met een LZV op de openbare weg te komen, vloeit reeds voort uit andere wetgeving. Als de rechter een verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig heeft uitgesproken en het herstel in het recht tot sturen afhankelijk heeft gemaakt van examens of onderzoeken, kan de bestuurder per definitie pas terug een voertuig besturen nadat hij het examen succesvol heeft afgelegd of de onderzoeken succesvol heeft ondergaan.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 51, 4°, en 52, 4°, van het ontwerp.

Artikel 11

11. Om nadere toelichting gevraagd bij de draagwijdte van de delegatie aan het departement om de wijze te bepalen waarop informatie wordt doorgegeven in artikel 11, eerste lid, van het ontwerp antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt de concrete invulling bedoeld van ‘elektronisch’ zoals bijvoorbeeld het concrete e-mailadres of de concrete online applicatie.”

Aan de steller van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om veeleer een zin toe te voegen in artikel 2 ervan waarin wordt gepreciseerd dat het departement nadere regels kan bepalen voor de daarin voorziene elektronische communicatie met het departement.

Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 12, derde lid, 34, derde lid, en 56, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 14

12. Om nadere toelichting gevraagd wat in artikel 14, 5°, van het ontwerp wordt bedoeld met “uitgerust voor visuele voorstellingen”, verstrekke de gemachtigde de volgende toelichting:

“‘Uitgerust voor visuele voorstellingen’ betekent dat de leerstof op didactisch verantwoorde manier aanschouwelijk gemaakt moet kunnen worden, bijvoorbeeld via een scherm en beamer. Deze bepaling is geënt op de voorwaarden voor de lokalen van erkende rijsscholen bepaald in het KB van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen.”

Artikel 21

13. Erover ondervraagd verduidelijkte de gemachtigde dat er bewust niet wordt bepaald dat het terrein voor de manoeuvres een toegewezen terrein moet zijn, zodat ook bijvoorbeeld het bedrijfsterrein van de werkgever van de kandidaat-bestuurder gebruikt kan worden, teneinde voor meer flexibiliteit te zorgen.

Artikel 23

14. Om nadere toelichting verzocht wat in artikel 23, 3°, wordt bedoeld met “een EHBO-uitrusting met al het ‘noodzakelijke’ hulpverleningsmateriaal”, antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt een standaard EHBO-uitrusting bedoeld, geschikt voor het gebruik in een opleiding zoals de opleiding tot LZV-chauffeur.”

De steller van het ontwerp lijkt aldus te beogen dat er elementaire middelen aanwezig zijn om eerste hulp te kunnen verstrekken aan lesgevers en kandidaat-bestuurders. Dit is te verduidelijken in de ontworpen bepaling.

Artikel 25

15. Artikel 25, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de opleiding en het examen moeten worden afgewerkt binnen de vijftien dagen nadat het eerste dagdeel van de opleiding is gegeven. Er op gewezen dat deze termijn wel vrij krap is – 15 dagen is doorgaans 11 werkdagen – gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Aangezien slagen voor het examen toegang geeft tot het beroep van LZV-chauffeur, is het belangrijk dat de deelnemer relatief snel het traject kan afronden. Bovendien werd deze keuze voor een korte termijn ook vanuit didactisch oogpunt gemaakt.”

Dit kan worden aanvaard voor zover er ruimte is om rekening te houden met situaties van overmacht zoals ziekte van de examinerator of de geëxamineerde. Aan de steller van

het ontwerp wordt ter overweging gegeven om het tweede lid van artikel 25 van het ontwerp als volgt te formuleren:

“Behoudens overmacht worden de opleiding en het examen afgewerkt binnen vijftien dagen nadat het eerste dagdeel van de opleiding is gegeven.”

Artikel 27

16. Erop gewezen dat uit de voorgeschreven duur van het theorie-examen in artikel 27, tweede lid, van het ontwerp, namelijk anderhalf uur, zou kunnen worden afgeleid dat een schriftelijk examen wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde:

“Nee. Het kan ook een mondeling examen zijn. Voor de duidelijkheid zal in artikel 27 in plaats van anderhalf uur, ‘maximaal anderhalf uur’ vermeld worden.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 34

17. Aan de gemachtigde werd de volgende vraag om nadere toelichting voorgelegd:

“artikel 34, eerste lid, 4°, b): is het niet logischer om aan de verslaggever te vragen om een kopie van de gecorrigeerde examenkopie over te maken i.p.v. ‘een korte beschrijving van het antwoord van de kandidaat-bestuurder’ te vereisen? (tenzij natuurlijk een mondeling examen beoogd wordt).”

Hierop antwoordde hij:

“Het examen kan ook mondeling afgenomen worden. (blijft pertinent, maar voor in toelichting).”

Met de gemachtigde wordt ingestemd dat de draagwijdte van deze bepaling het best wordt verduidelijkt.

Artikel 35

18. Artikel 35 bepaalt dat het hoofd van het departement nadere regels kan bepalen over het examen.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Om nadere toelichting gevraagd hoe artikel 35 van het ontwerp hiermee verenigbaar zou zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Alle bepalingen betreffende het examen die reglementair van aard kunnen zijn, zijn reeds in het ontwerpbesluit bepaald. De nadere regels waarvan sprake zullen, gelet op het feit dat ze genomen worden door een ambtenaar, per definitie een beperkte en technische draagwijdte moeten hebben. Dit kan eventueel nog geëxpliciteerd worden in de nota aan de Vlaamse Regering.”

In de tekst zelf van het ontwerp moet worden gepreciseerd welke nadere regels van het examen het hoofd van het departement mag bepalen.

Artikelen 39 en 41

19. Artikel 39 van het ontwerp bepaalt dat een aanvrager kan worden erkend als opleidingscentrum als hij voldoet aan drie voorwaarden. Aan de gemachtigde werd gevraagd of iedere aanvrager die beantwoordt aan die voorwaarden als opleidingscentrum wordt erkend en, zo niet, met welke andere criteria het hoofd van het departement dient rekening te houden bij het nemen van zijn beslissing tot erkenning overeenkomstig artikel 41 van het ontwerp.

Hierop antwoordde hij:

“Er is geen discretionaire bevoegdheid tot erkennen als voldaan is aan de opgesomde criteria. De tekst zal hieraan aangepast worden.”

Hiermee kan worden ingestemd. In de inleidende zin van artikel 39 dient het woord “kan” te worden vervangen door het woord “wordt”.

20. Naar luid van artikel 41, vierde lid, van het ontwerp wordt, als het hoofd van het departement geen tijdige beslissing neemt, een onderneming geacht erkend te zijn.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing, zoals hier het geval is, in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen vandien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Artikel 41 van het ontwerp wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 54, vierde lid, 62, vijfde lid, 63, vijfde lid, en 64, vijfde lid, van het ontwerp.

Artikelen 46 en 55

21. In artikel 46 van het ontwerp wordt bepaald dat het opleidingscentrum de richtlijnen naleeft die de Vlaamse minister, bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid (hierna: de minister) of zijn gemachtigde oplegt. In artikel 55 van het ontwerp wordt hetzelfde bepaald wat de lesgevers betreft.

In advies 63.824/1/V heeft de Raad van State de volgende opmerking geformuleerd over een vergelijkbare bepaling:

“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.”¹⁷

Zelfs indien de draagwijdte van deze richtlijnen beperkt zou zijn tot een technische en praktische concretisering van geldende regels, dan nog is de draagwijdte van de delegatie aan de minister of zijn gemachtigde veel te ruim en onbepaald om aanvaardbaar te zijn. Bijgevolg dient ofwel de draagwijdte van de delegatie uitdrukkelijk en specifiek in de tekst van het ontwerp zelf te worden bepaald, ofwel dienen de artikelen 46 en 55 achterwege te worden gelaten.

Artikel 47

22. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, erkende de gemachtigde dat de vermelding “artikel 43” moet worden vervangen door “artikel 52”, in artikel 47 van het ontwerp.

¹⁷ Adv.RvS 63.824/1/V van 16 augustus 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’, opmerking 12.

Artikel 52

23. Om nadere toelichting gevraagd over de voorwaarden in artikel 52 van het ontwerp verklaarde de gemachtigde:

“Er is geen discretionaire bevoegdheid tot erkennen als voldaan is aan de opgesomde criteria. De tekst zal hieraan aangepast worden.”

In de inleidende zin van artikel 52 dient het woord “kan” te worden vervangen door het woord “wordt”.

Artikel 53

24. Om nadere toelichting gevraagd welk rijbewijs wordt geïmplementeerd in artikel 53, derde lid, 2°, van het ontwerp antwoordde de gemachtigde:

“Het betreft een geldig rijbewijs C+E. Om alle verwarring te vermijden, zal in artikel 52 het hebben van een geldig rijbewijs C+E [worden] toegevoegd als voorwaarde voor de lesgever.”

Artikel 65

25. Artikel 65, § 1, 1°, 3° en 5°, van het ontwerp dient telkens aan te vangen met de woorden “een kopie van”. Deze opmerking geldt evenzeer voor artikel 66, § 1, 9° en 13°, van het ontwerp.

Artikel 66

26. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd erkende de gemachtigde dat in artikel 66, § 1, 9° en 13°, van het ontwerp de woorden “eerste lid” moeten worden weggelaten.

27. In artikel 66, § 4, derde lid, van het ontwerp dient de bewaartermijn te worden ingeperkt. Ter overweging wordt meegegeven om deze te beperken tot het ogenblik van het overlijden van de betrokkene.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT