

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Standpuntbepaling van de Vlaamse regering over het ontwerp van koninklijk besluit tot omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs

1. INHOUDELIJK

1. Inleiding

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3^o van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, worden de Gewestregeringen betrokken bij “het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”. Deze betrokkenheid wordt geregeld door het Protocol van de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Communicatie van 24 april 2001.

2. Toelichting

2.1 Context

Bij brief van 17 september 2018, met kenmerk SRR/2018/0286/MG WV/D-DSR-14/05/2018-21 vraagt de federale minister van Mobiliteit het advies van de Vlaamse Regering binnen een termijn van 60 kalenderdagen over volgend ontwerp van besluit (bijlage):

ontwerp van koninklijk besluit tot omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs

Niettegenstaande de titel, bevat het ontwerp van koninklijk besluit niet enkel bepalingen tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 met de omzetting van richtlijn 2018/645 als doel, maar bevat ze eveneens andere wijzigingen.

2.2 De gewesten zijn bevoegd voor regelgeving betreffende de vakbekwaamheid en nascholing

De vereiste van vakbekwaamheid van professionele bestuurders en het rijbewijs zijn twee van elkaar te onderscheiden aangelegenheden met een verschillende finaliteit die ook het voorwerp uitmaken van onderscheiden bevoegdheden:

- Via het rijbewijs worden de voorwaarden bepaald om een voertuig op de openbare weg te mogen besturen. De federale overheid is bevoegd voor de regelgeving hieromtrent. De gewesten zijn weliswaar bevoegd voor de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie.
- Via de vakbekwaamheid van professionele bestuurders wordt bepaald onder welke voorwaarden het beroep van professioneel bestuurder van vrachtwagens en bussen mag worden uitgeoefend. Dit komt duidelijk tot uiting in de preambule van Richtlijn 2003/59 waarvan het KB van 4 mei 2007 de omzetting vormt, evenals in het verslag aan de Koning van voormeld koninklijk besluit. De gewesten zijn bevoegd voor de regelgeving hieromtrent.

In het advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de afdeling wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van een regelgevend initiatief van het Vlaamse Gewest tot wijziging van het KB van 4 mei 2007, werd uitdrukkelijk bevestigd dat de vakbekwaamheid van professionele bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen tot de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep behoort.

Dit advies bevestigde daarenboven dat verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 tevens kunnen worden gekwalificeerd als behorende tot de "reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie" (artikel 6, §1, XII, 60 BWHI, ingevoegd door artikel 25 van de Bijzondere Wet Zesde Staatshervorming) en bijgevolg eveneens tot de bevoegdheid van de gewesten strekken en bevat onder meer volgende opmerkingen:

"17.2. 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.

Verschiedende 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 rijtscholen en examencentra" (artikel 6, § 1, XII, 6º, 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, 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.”

Tot slot bevestigde het advies nr. 57.371/VR/3 eveneens expliciet dat het enkel aan de federale overheid toe komt om te bepalen hetgeen al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld maar dat de gewesten daarentegen bevoegd zijn voor regelgeving met betrekking tot het bestuurdersattest en het certificaat voor de personen die personenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs hebben:

“17.4. Uit het ontworpen artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007,127 in samenhang gelezen met artikel 8, § 2, 2°, ervan, vloeit voort dat de communautaire code 95 door de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer wordt opgenomen op het bestuurdersattest voor personen die goederenvervoer verrichten en die geen houder zijn van een Belgisch of Europees rijbewijs en op het daartoe bestemde certificaat voor de personen die personenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs bezitten.

Zoals vermeld in opmerking 17.3, is de regeling van het rijbewijs zelf een federale bevoegdheid 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 koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ 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.

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat het ontwerp niet strekt tot wijziging van het voormelde artikel 8, § 1, 1°, en § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. De ontworpen wijzigingen zijn beperkt tot het bestuurdersattest en het certificaat voor de personen die personenvervoer verrichten en die geen Belgisch of Europees rijbewijs bezitten. Ten aanzien van die documenten geldt het voormelde bezwaar niet.”

Niettegenstaande het duidelijk en omstandig voormeld advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, heeft de Federale Overheid een vordering tot nietigverklaring ingediend (dossiernummer: A/A.217.382/X11-8114).

In de vernietigingsprocedure is er intussen sinds oktober 2017 een voor het Vlaams Gewest positief auditoraatsverslag waarin het standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State, dat de bevoegdheid voor regelgeving aangaande vakbekwaamheid en nascholing aan de gewesten toebehoort, wordt bijgetreden. Het auditoraatsverslag bevat onder meer volgende opmerkingen:

“7. Om de redenen zoals reeds uiteengezet in voormelde adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, kan het standpunt van de verzoekende partij niet worden gevolgd.

12. Wat de specifieke kritiek van de verzoekende partij op het advies van de afdeling wetgeving bij het ontwerp van besluit betreft, kan nog het volgende worden opgemerkt. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, dient te worden vastgesteld dat de afdeling wetgeving in haar advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 bij het ontwerp van besluit, de problematiek die aan bod komt in dit middel reeds uitvoerig heeft onderzocht, zeker in het licht van de omvang van het ontwerp van besluit.

In de mate de verzoekende partij nog aanvoert dat uit de enkele terminologie, die gebeurlijk gehanteerd wordt in een internationale of supranationale tekst, als dusdanig geen gevolgen kunnen worden getrokken op het stuk van de internrechtelijke en bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de betrokken aangelegenheid, gaat zij eraan voorbij dat voormelde kwalificatie niet alleen steunt op de Richtlijn, doch evenzeer op de inhoud van het koninklijk besluit en het verslag aan de Koning bij dit besluit.

Het zwaartepunt van de regeling betreft voorts wel degelijk de regeling van de toegang en de uitoefening van het beroep van bestuurders van voertuigen van deze categorieën om de kwaliteit van de bestuurders te garanderen. Dat dit ook de verkeersveiligheid ten goede komt is niet van aard om deze regeling anders te kwalificeren. Overigens wordt in de overwegingen bij de Richtlijn evenzeer gewezen op "vereisten die voortvloeien uit de ontwikkeling van de vervoersmarkt", de "toenemende eisen van de transportsector", maatregelen om oneerlijke concurrentie te voorkomen, de veiligheid van de "bestuurder" zelf en "het moderne imago van het beroep van bestuurder om bij de jongeren belangstelling voor dat beroep te wekken". Het standpunt van de verzoekende partij dat de regeling verband houdt met een federale residuaire bevoegdheid inzake verkeersveiligheid, op het stuk waarvan de federale overheid, middels de regeling inzake de vakbekwaamheid van de betrokken bestuurders, heeft kunnen voorzien in een vergunningstelsel voor het besturen van bepaalde voertuigen kan dan ook niet worden gevolgd.

Ook het standpunt van de verzoekende partij, met verwijzing naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 78/92 van 17 december 1992, dat Richtlijn 2003/59/EG en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 veeleer betrekking zouden hebben op "de opleiding" zelf, veeleer dan op het vaststellen van voorwaarden inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep, kan in het licht van de hierboven aangehaalde overwegingen van de Richtlijn en het verslag aan de Koning geenszins worden gevolgd.

15. Besloten dient dan ook te worden dat de litigieuze bepalingen in de eerste plaats betrekking hebben op een regeling inzake de toegang tot het beroep en bijgevolg behoren tot de bevoegdheid van de verwerende partij.

16. Met de Afdeling Wetgeving van de Rand van State in het advies nr. 57.371NR/3 bij het ontwerp van bestreden besluit moet daarnaast ook worden aangenomen dat verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 tevens kunnen worden gekwalificeerd als behorende tot de "reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie" (artikel 6, §1, XII, 6° BWHL, ingevoegd door artikel 25 van de Bijzondere Wet Zesde Staatshervorming).

Zo regelt titel III van het KB van 4 mei 2007 de examens voor het verkrijgen van, onder meer, een rijbewijs voor het besturen van voertuigen van groep 2, evenals de examencentra waarin examens moeten worden afgelegd."

De federale overheid houdt kennelijk geen rekening met het standpunt van het Vlaamse Gewest of het standpunt in de voornoemde adviezen en regelt met het voorliggende ontwerp van besluit tot omzetting van artikel 1 van richtlijn 2018/645 en wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gewest behoren.

2.3 Artikelsgewijze bespreking

1) Wijzigingen aan het koninklijk besluit van 4 mei 2007 tot omzetting van richtlijn 2018/645

Richtlijn (EU) 2018/645 brengt wijzigingen aan twee richtlijnen aan, namelijk aan 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 aan richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs. De wijzigingen aan richtlijn 2003/59/EG zijn vervat in artikel 1 van richtlijn 2018/645, deze aan richtlijn 2006/126/EG in artikel 2 van richtlijn 2018/645.

Het ontwerp van besluit beoogt de omzetting van artikel 1 van richtlijn 2018/645 en wijzigt het koninklijk besluit van 4 mei 2007 als volgt:

Artikel 1 van het ontwerp van besluit vermeldt dat het ontwerp van besluit de omzetting van Richtlijn (EU) 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, tot doel heeft.

Via artikel 2 van het ontwerp wordt het begrip “communautaire code” vervangen in “uniecode” in bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007. De federale overheid is bevoegd voor het plaatsen van deze code op het rijbewijs. Het gewijzigde begrip heeft echter niet enkel betrekking hierop, maar ook op artikelen die strekken tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Artikel 3 van het ontwerp van besluit voegt een overzicht toe van alle regelgeving waarbij de richtlijn 2003/59/EG werd gewijzigd.

Artikel 4 van het ontwerp van besluit bevat een uitbreiding van het toepassingsgebied van de vakbekwaamheid. In het ontwerp van besluit wordt bepaald wanneer een bestuurder voldaan heeft aan de voorwaarden voor wat betreft vakbekwaamheid.

Artikel 5, a, b, c, d, e en f van het ontwerp van besluit heeft tot doel om nieuwe vrijstellingen van vakbekwaamheid in te voeren en bestaande vrijstellingen te wijzigen.

Artikel 6, b van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat het bestuurdersattest slechts geldig is indien de uniecode erop vermeld is.

Artikelen 6, a, 7, 8, 11 en 12 van het ontwerp van koninklijk besluit bevatten wijzigingen ten aanzien van de kwalificatiekaart bestuurder. De wijzigingen voorzien in een nieuw model van kwalificatiekaart en extra voorwaarden voor het verkrijgen van de kwalificatiekaart bestuurder. Er wordt eveneens voorzien dat de aanvraagprocedure via de Federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer loopt en er wordt voorzien dat de federale minister of zijn gemachtigde de kwalificatiekaart uitreikt. Er wordt voorzien in een vergoeding voor het uitreiken van de kwalificatiekaart en de administratie van de kredietpunten en van de nascholing voor houders van de kwalificatiekaart.

Artikel 9 van het ontwerp van besluit voegt extra voorwaarden in betreffende de nascholing.

Artikel 10 wijzigt de onderwerpen met betrekking tot de examens tot het behalen van het getuigschrift basiskwalificatie en de nascholing.

Artikel 14 is een overgangsbepaling met betrekking tot de nascholing in dit verband.

De federale overheid overschrijdt haar bevoegdheden aangezien het Vlaamse Gewest en niet de federale overheid, bevoegd is voor de regelgeving betreffende de vakbekwaamheid en nascholing en dus voor de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 4 mei 2007 tot omzetting van artikel 1 van de richtlijn 2018/645.

2) Andere wijzigingen aan het koninklijk besluit van 4 mei 2007

Het ontwerp van koninklijk besluit bevat niet enkel wijzigingen naar aanleiding van de omzetting van artikel 1 Richtlijn (EU) 2018/645, maar eveneens volgende andere wijzigingen:

Artikel 5, g van het ontwerp van besluit voorziet in de opheffing van de vrijstelling van de vereiste van vakbekwaamheid op grond van het voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid.

De voorwaarde dat het bewijs van vakbekwaamheid maar ten vroegste kan worden verkregen zes maanden na aflevering van het voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid wordt opgeheven via artikel 13 van het ontwerp van koninklijk besluit.

Tot slot bepaalt artikel 15 dat het besluit in werking treedt op 1 juni 2019.

Ook wat betreft de andere wijzigingen aan het koninklijk besluit van 4 mei 2007, die niet de omzetting van artikel 1 van richtlijn 2018/645 vormen, is de federale overheid niet bevoegd.

De federale overheid is niet bevoegd voor wijzigingen die betrekking hebben op de gewestelijke bevoegdheid betreffende het toepassingsgebied van het bewijs van vakbekwaamheid en dus niet bevoegd voor het bepalen van de modaliteiten tot het verkrijgen van het bewijs van vakbekwaamheid waarin verwezen wordt naar het voorlopig rijbewijs vakbekwaamheid.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het voorstel heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Het gunstige advies van de Inspectie van Financiën werd ontvangen op 10/12/18.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Het voorstel heeft geen weerslag op de werking van de lokale besturen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Aangezien er geen sprake is van een regelgevend initiatief van de Vlaamse overheid, is er voor deze nota aan de Vlaamse Regering geen wetgevingstechnisch advies, taalkundig advies of Reguleringsimpactanalyse vereist.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° niet in te stemmen met het ontwerp van koninklijk besluit tot omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs.

2° de heer minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten dit ontwerp van KB te behandelen in het overlegcomité

3° de heer minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten deze beslissing ter kennis te brengen van de federale overheid.

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

Bijlage:

- het ontwerp van koninklijk besluit tot omzetting van de richtlijn 2018/645 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs.