



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.869/3
van 13 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’

Op 13 november 2023 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 het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 december 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2023.

*

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 29 juni 2003 ‘betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’, blijkens de nota aan de Vlaamse Regering om “de praktische werking te moderniseren en de leesbaarheid van het besluit te verhogen”.

Zo wordt in dat besluit een aantal definities gewijzigd of ingevoegd (artikel 1 van het ontwerp), wordt het hoofd van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken gemachtigd om het model te bepalen van het opleidingsgetuigschrift waarvan de bestuurders houder moeten zijn (artikel 3) en wordt voor personen of organismen die belast zijn met de inspectie en de controle, in de mogelijkheid voorzien om opleidingen bij te wonen en om er controle uit te oefenen op de ingezette middelen en het goede verloop ervan (artikel 4).

Ook worden de voorwaarden gewijzigd om erkend te worden als opleidingscentrum, als lesgever en als examencentrum (artikelen 6, 7, 9, 11 en 13). In het verlengde hiervan worden de gegevens gewijzigd die een aanvraag tot erkenning als opleidingscentrum moet bevatten (artikel 8), wordt de duurtijd van de erkenning als examencentrum op vijf jaar gebracht (artikel 12) en wordt de procedure geregeld in geval van de intrekking van die erkenning (artikel 14).

Tevens wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die gepaard gaat met het jaarregister die erkende opleidingscentra bijhouden (artikel 10) en wordt voor de verlenging van het opleidingsgetuigschrift in de mogelijkheid voorzien om de bijscholingscursus te vervangen door de initiële opleiding en het overeenstemmende examen (artikel 15).

Daarnaast worden een aantal bepalingen herschikt, verbeterd of tekstueel aangepast (artikelen 2, 5 en 16).

Ten slotte worden hoofdstuk X van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 en bijlage I erbij opgeheven (artikelen 17 en 18) en wordt een nieuwe bijlage VI bij dat besluit gevoegd (artikel 19) waarin de voorwaarden worden geregeld waaraan de lokalen van de opleidingscentra moeten voldoen (bijlage 1).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef ervan wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 1 en *2bis*, § 1, 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’.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het ontwerp van ‘besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’ vindt zijn rechtsgrond voor elk artikel 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 (...).”

3.2. Artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969, waarnaar de gemachtigde verwijst, luidt als volgt:

“De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer (over zee,) over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.”

Gevraagd van welke verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen de ontworpen regeling de uitvoering is, bezorgde de gemachtigde de volgende tabel:

KB van 29 juni 2003 betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren	Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg – ADR 2023
Art. 2	Inleiding tot het verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.
Art.3 Art. 2 ontwerp	Hoofdstuk 8.2 paragraaf 8.2.1. betreffende de voorschriften met betrekking tot de opleiding van de bemanning van het voertuig.
Art.4 Art. 3 ontwerp	Hoofdstuk 8.2 paragraaf 8.2.2.8.2. betreffende de geldigheidsduur van het certificaat en de opmaak van deze conform het in paragraaf 8.2.2.8.5 beoogd model.
Art.7 Art. 4. Ontwerp	Hoofdstuk 8.2 paragraaf 8.2.1.5 betreffende de opleidingscursussen conform de bepalingen opgenomen in paragraaf 8.2.2, betreffende de bijzondere voorschriften met betrekking tot de opleiding van bestuurders.
Art. 8 Art. 5 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.1 en paragraaf 8.2.2.6.2 betreffende de erkenning van de opleidingsinstellingen.

Art.9 Art. 6 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.5 a), b) en c) betreffende voorwaarden tot erkenning van de opleidingsinstellingen.
Art. 9bis Art. 7 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.5 a), b) en c) betreffende voorwaarden tot erkenning van de opleidingsinstellingen.
Art. 10 Art. 8 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.3 betreffende de documenten tot erkenning van de opleidingsinstellingen.
Art. 11 Art. 9 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.5 d) betreffende de intrekking van de erkenning van de opleidingsinstellingen.
Art. 12	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.4 betreffende de omkadering van de opleiding.
Art. 12bis Art. 10 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.4 betreffende de omkadering van de opleiding.
Art. 13 Art. 11 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.2, betreffende de kennis van de lesgevers én paragraaf 8.2.2.6.3 b) betreffende de kwalificaties van de lesgevers.
Art. 16 Art. 12 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.4 betreffende de omkadering van de examens.
Art. 17 Art. 13 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.7 betreffende de examens.
Art.18 Art. 14 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.7 betreffende de examens.
Art.21 Art. 15 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.8.1 en paragraaf 8.2.2.8.2 betreffende het opleidingsgetuigschrift van de bestuurder.
Art. 23 Art. 16 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.5 b) betreffende het bijwonen van de opleidingscursussen en de examens én paragraaf 8.2.2.7.1.5. met betrekking tot het toezicht op de examenmodaliteiten.
Art. 25 Art. 17 ontwerp	Nvt
Bijlage IV Art. 19 ontwerp	Hoofdstuk 8.2. paragraaf 8.2.2.6.3 c) betreffende de informatie omtrent de lokalen, het lesmateriaal en de faciliteiten.

Voor zover de ontworpen regelingen inderdaad kunnen worden beschouwd als vereiste maatregelen ter uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag betreffende

het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (hierna: ADR 2023),¹ vindt het ontwerp effectief rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969.

3.3. Het voorgaande gaat echter niet op voor het ontworpen artikel 12*bis* van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 (artikel 10 van het ontwerp), waarin de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld die gepaard gaat met het jaarregister dat erkende opleidingscentra bijhouden. Hiervoor is, gelet op het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, in beginsel een wettelijke grondslag vereist, waarbij de “essentiële elementen” van die verwerking van persoonsgegevens door de decreetgever moeten worden geregeld. De in het ontworpen artikel 12*bis* vervatte regeling kan ook niet als een intrinsiek gevolg worden beschouwd van de in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 vereiste maatregelen.

Bijgevolg moet artikel 10 worden weggelaten uit het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. In het ontworpen artikel 7, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 wordt gewag gemaakt van “[d]e personen of organismen die aangewezen zijn door de minister of zijn gemachtigde en die belast zijn met de inspectie en de controle, vermeld in artikel 23”.

Luidens artikel 23, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit, waarnaar die bepaling verwijst, zijn de door de minister of door zijn gemachtigde aangewezen *personeelsleden* belast met het toezicht op de naleving van dit besluit, van de ministeriële besluiten, genomen krachtens dit besluit, en van de onderrichtingen van de minister of zijn gemachtigde. Die bepaling vermeldt derhalve geen organismen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de verwijzing naar “organismen” in het ontworpen artikel 7, derde lid, mag worden weggelaten.

Hetzelfde geldt voor de ontworpen artikelen 9*bis*, 11°, en 17, § 3, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 (artikelen 7 en 13 van het ontwerp).

Artikel 6

5.1. Luidens het ontworpen artikel 9, tweede lid, 1°, a), van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 moet een instelling om erkend te worden gepaste infrastructuur hebben. In het ontworpen artikel 9*bis*, 1°, (artikel 7 van het ontwerp) wordt als erkenningsvoorwaarde vermeld

¹ De vraag rijst of dat met name het geval is voor de erkenningsregeling voor examencentra waarin het ontworpen artikel 17 van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 (artikel 13 van het ontwerp) voorziet. De examens worden weliswaar uitgebreid geregeld in artikel 8.2.2.7 van het ADR, maar uit die regeling kan niet met zekerheid worden opgemaakt dat in een erkenningsregeling voor examencentra kan worden voorzien. Gelet hierop is het raadzaam om zo snel als mogelijk in een uitdrukkelijkere rechtsgrond te voorzien.

dat de instelling een gepaste infrastructuur *en gepaste terreinen* moet hebben. Beide bepalingen moeten beter op elkaar worden afgestemd.

Daarbij komt nog dat de gemachtigde liet weten dat “[m]et gepaste infrastructuur wordt bedoeld dat [...] de opleidingscentra beschikken over de lokalen zoals beschreven in bijlage VI (een lokaal voor de administratie en voor het onthaal van de kandidaten, een leslokaal voor de theoretische lessen, sanitaire voorzieningen)”. Bijgevolg valt dit vereiste samen met het ontworpen artikel 9, tweede lid, 1°, b), dat als erkenningsvoorwaarde voorschrijft “lokalen die voldoen aan de voorwaarden, vermeld in bijlage VI”.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat in het ontworpen artikel 9, tweede lid, 1°, a), wel gewag moet worden gemaakt van het hebben van gepaste terreinen, maar niet van gepaste infrastructuur. Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 9*bis*, 1° (artikel 7 van het ontwerp).

5.2. Het ontworpen artikel 9, tweede lid, 1°, c), van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 schrijft als voorwaarde om erkend te worden voor het hebben van “pedagogisch lesmateriaal dat nodig is om de cursussen waarvoor de erkenning wordt gevraagd te verstrekken aan groepen van ten minste tien personen”.

Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

“Hiermee wordt de ADR-uitrusting die aanwezig dient te zijn in elke transporteenheid bedoeld.”

Vermits het om een erkenningsvoorwaarde gaat, zou dit in de tekst van het ontwerp duidelijker moeten tot uiting komen. Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 9*bis*, 1°, b) (artikel 7 van het ontwerp).

5.3. Luidens het ontworpen artikel 9, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 moet een instelling, om erkend te worden vanaf 1 januari 2027, beschikken over een Q*for-, ISO- of CEDEO-certificaat, een EFQM-erkenning, of andere certificaten of erkenningen die de minister of zijn gemachtigde aanvaarden. Onderwijsinstellingen worden evenwel vrijgesteld van die verplichting.

In het ontworpen artikel 2, 9°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 (artikel 1 van het ontwerp) wordt het begrip “onderwijsinstellingen” als volgt gedefinieerd:

“de instellingen die onderwijs verstrekken en die georganiseerd, gesubsidieerd of erkend zijn conform de toepasselijke wetgeving en geldende kwaliteitsnormen van de Vlaamse Gemeenschap”.

Hieruit vloeit voort dat onderwijsinstellingen die georganiseerd, gesubsidieerd of erkend zijn conform de toepasselijke wetgeving en geldende kwaliteitsnormen van andere gemeenschappen of buitenlandse overheden, niet van die vrijstelling genieten.

Het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit lijkt verantwoord door het gegeven dat de Vlaamse Gemeenschap zelf de kwaliteitsnormen bepaalt die van toepassing zijn op onderwijsinstellingen die georganiseerd, gesubsidieerd of erkend zijn overeenkomstig haar eigen regelgeving, en ze er dus mag van uitgaan dat de aldus georganiseerde,

gesubsidieerde of erkende instellingen aan de noodzakelijke kwaliteitsvereisten voldoen. De kwaliteitsnormen van de andere gemeenschappen en van buitenlandse overheden zijn haar in beginsel niet bekend. De ontworpen regeling lijkt ook geen onevenredige gevolgen te hebben voor zover het niet overdreven moeilijk (en kostelijk) is om de certificaten of erkenningen vermeld in het ontworpen artikel 9, tweede lid, 2°, te behalen. Bovendien kan de minister of zijn gemachtigde erkenningen van onderwijsinstellingen afkomstig uit andere gemeenschappen of uit het buitenland aanvaarden na de kwaliteit ervan te hebben nagegaan.

Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Wel lijkt het raadzaam te preciseren welk Q*for-, ISO- of CEDEO-certificaat of welke EFQM-erkenning wordt bedoeld. Thans lijkt de ontworpen regeling ervan uit te gaan dat elk Q*for-, ISO- of CEDEO-certificaat of elke EFQM-erkenning volstaat.

Hetzelfde geldt voor de ontworpen artikelen 9*bis*, 3°, en 10, § 2, 8°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 (artikelen 7 en 8 van het ontwerp).

Artikel 7

6.1. Luidens het ontworpen artikel 9*bis*, 6°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 moet de cursus die een erkende instelling verstrekt, in de Nederlandse taal worden verstrekt. De gemachtigde preciseerde dat de cursussen niet in een andere taal mogen worden gegeven.

Het vereiste dat een erkende instelling cursussen in het Nederlands geeft, is verantwoord vermits aldus wordt verzekerd dat de inwoners van het Nederlandse taalgebied de cursus in hun eigen taal zullen kunnen volgen. Evenwel zal bijkomend moeten kunnen worden verantwoord waarom het geven van cursussen in een andere taal dan het Nederlands lijkt te worden uitgesloten. Daarbij volstaat het niet, zoals de gemachtigde aanvoerde, zich te beroepen op “de veiligheid (...) in de meest ruime zin” en de noodzaak dat “de bestuurder van het transporteenheden van gevaarlijke goederen (andere dan radioactieve stoffen) zich de Nederlandstalige (veiligheids)terminologie eigen maakt en vlot kan communiceren met de hulpdiensten en de burgers teneinde de veiligheidsrisico’s te beperken”, vermits sowieso niet uit te sluiten valt dat buitenlandse bestuurders, die over een opleidingsgetuigschrift van een ander gewest of van een ander land beschikken, zich op de wegen van het Vlaamse Gewest begeven. Wel zou er desgevallend op kunnen worden gewezen dat de mogelijkheid om cursussen in een andere taal dan het Nederlands te geven tot een verdringing van de cursussen in de Nederlandse taal zou kunnen leiden, waardoor het in de praktijk onmogelijk of zeer moeilijk zou kunnen worden om cursussen in die taal te volgen, maar dat zou kunnen worden verholpen door in een maximumverhouding te voorzien voor de cursussen in een andere taal dan het Nederlands.

6.2. Blijkens het ontworpen artikel 9*bis*, 9°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 moet een erkende instelling de instructies van de minister of zijn gemachtigde over de praktische organisatie van de cursus naleven.

Gevraagd of het om een delegatie van regelgevende bevoegdheid gaat, verklaarde de gemachtigde:

“Het betreft hier inderdaad een bijkomende delegatie om zaken van praktische en bijkomende aard te regelen. Dit zal duidelijker geformuleerd worden in de definitieve tekst.”

De tekst van het ontwerp moet inderdaad in die zin worden aangepast, waarbij best ook nader wordt gepreciseerd welke specifieke aangelegenheden het voorwerp uitmaken van de delegatie.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 17, § 2, 4^o, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 (artikel 13 van het ontwerp).

6.3. Luidens het ontworpen artikel 9*bis*, 12^o, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 stelt een erkende instelling een exemplaar van het leerboek vermeld in artikel 7 van hetzelfde koninklijk besluit ter beschikking aan elke kandidaat die bij haar de cursus in kwestie volgt.

De gemachtigde erkende dat die bepaling een herhaling is van hetgeen reeds in het voormelde artikel 7, eerste lid, tweede zin, zelf wordt bepaald en dat ze moet worden weggelaten.

Artikel 11

7. In het ontworpen artikel 13, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke diploma's gelijkwaardig zijn.

Een dergelijke delegatie aan de Vlaamse Regering in een besluit van de Vlaamse Regering is zinloos, vermits de Vlaamse Regering – voor zover er voldoende rechtsgrond is – de ontworpen regeling steeds vermog te wijzigen of aanvullen.

Hierop gewezen stelde de gemachtigde voor de delegatie te vervangen door een delegatie aan de minister. Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 14

8. Luidens het ontworpen artikel 18, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 wordt, als het examencentrum geen repliek indient overeenkomstig het tweede lid van die bepaling, de intrekking van zijn erkenning bevolen en gaat de intrekking van rechtswege in op de dag nadat de termijn, vermeld in het tweede lid, is verstreken.

Gevraagd hoe het bevel tot intrekking van de erkenning zich verhoudt met het gegeven dat die intrekking van rechtswege ingaat, wat lijkt te veronderstellen dat er geen bijkomende rechtshandeling moet worden gesteld, antwoordde de gemachtigde:

“Deze bepaling zal geherformuleerd worden in de zin dat een gebrek aan tijdige repliek automatisch zal resulteren in een beslissing tot intrekking onmiddellijk na het verstrijken van de repliektermijn.”

Voor zover het de bedoeling is dat er alsnog een uitdrukkelijke intrekkingbeslissing wordt genomen die ter kennis wordt gebracht van het betrokken examencentrum, kan met het voorstel van de gemachtigde worden ingestemd.

Bijlage 1

9. Luidens de ontworpen bijlage VI bij het koninklijk besluit van 29 juni 2003 moet een leslokaal beschikken over didactisch materiaal.

Gevraagd of hiermee het pedagogisch materiaal vermeld in de ontworpen artikelen 9, tweede lid, 1^o, c), en *9bis*, 1^o, b), wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Didactisch materiaal is niet hetzelfde als pedagogisch materiaal. Met didactisch materiaal wordt onder meer een projector bedoeld.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE