RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 241.008 van 13 maart 2018
in de zaak A. 218.744/IX-9082

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel
2. de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Peeters en Roeland Van Cleemput
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Yannick Peeters
kantoor houdend te 8210 Zedelgem
Spoorwegstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 oktober 2017.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura De Deyne, die *loco* advocaat Patrick Peeters verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en regelgevend kader

3.1. De bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk

vervoer over de weg, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming' (*BS* 13 januari 2016) brengen wijzigingen aan in oorspronkelijk federale rechtsregels betreffende aangelegenheden inzake "mobiliteitsbeleid" en "openbare werken en vervoer" die in het kader van de zesde staatshervorming zijn overgedragen aan de gewesten.

Het voorliggende beroep is gericht tegen bepalingen vervat in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 7 van voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015. De meeste van deze bepalingen strekken ertoe om verwijzingen naar de voorheen bevoegde federale instanties te vervangen door of aan te vullen met verwijzingen naar de volgens de Vlaamse Regering thans bij het Vlaamse Gewest bevoegd geworden minister, personeelsleden of diensten.

3.2. Hoofdstuk 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 bevat de volgende wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 1997 'betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen inzake het vervoer over de weg van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen':

> "Art. 15. Aan artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 1997 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen inzake het vervoer over de weg van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, vervangen bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:
>
> 'Voor de toepassing van de procedure, vermeld in dit besluit, zijn ook de wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, bevoegd.'."

3.3. Hoofdstuk 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 bevat de volgende wijzigingen van het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 'ter uitvoering van de richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg':

“Art. 16. In artikel 2, 7°, van het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 ter uitvoering van de richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg wordt tussen de woorden ‘Minister van Vervoer’ en de zinsnede ‘, voor de controle van het vervoer van de andere’ de zinsnede ‘en de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het verkeer’ ingevoegd.

Art. 17. Aan artikel 5 van hetzelfde besluit wordt de zinsnede ‘of van de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer.’ toegevoegd.”

3.4. Hoofdstuk 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 bevat diverse wijzigingen 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’:

“Art. 18. In artikel 2 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, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 5° wordt vervangen door wat volgt:

‘5° minister: de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer;’;

2° punt 6° wordt vervangen door wat volgt:

‘6° Departement: het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;’;

3° punt 7° wordt vervangen door wat volgt:

‘7° gemachtigde: het hoofd van het Departement;’.

Art. 19. In artikel 6, § 5, van hetzelfde besluit, vernummerd bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2007, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de woorden ‘bevoegde overheid’ worden vervangen door het woord ‘minister’;

2° het woord ‘haar’ wordt vervangen door het woord ‘zijn’.

Art. 20. In artikel 8 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 december 2012 en 21 december 2013 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’;

2° in het tweede lid worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’;

3° in het zesde lid worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 21. In artikel 10 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 december 2012 en 21 december 2013, wordt paragraaf 1 vervangen door wat volgt:

‘§ 1. De aanvraag tot erkenning van instellingen die de cursussen verstrekken, wordt ingediend met een aangetekende zending bij de gemachtigde.’.

Art. 22. In artikel 11 van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 10 december 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de woorden ‘bevoegde overheid’ worden telkens vervangen door het woord ‘minister’;

2° in paragraaf 2 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

‘De minister brengt de instelling, met een aangetekende brief, op de hoogte van zijn intentie van schorsing van de erkenning voor de duur die hij vermeldt.’;

3° in paragraaf 2 wordt het vierde lid vervangen door wat volgt:

‘Binnen dertig dagen die volgen op de ontvangst van de argumenten van rechtvaardiging of het horen van de instelling, maakt de minister, met een aangetekende brief, zijn akkoord met de rechtvaardiging van de instelling kenbaar of bevestigt hij de schorsingsmaatregel. Het ontbreken van een kennisgeving binnen de voormelde termijn houdt een aanvaarding van de verweerargumenten van de instelling in.’.

Art. 23. In artikel 12, vierde lid, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 2012, worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 24. In artikel 13, § 2, van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 3 augustus 2007 en 21 december 2013, wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

‘Bij besluit van de Vlaamse Regering wordt bepaald welke diploma’s gelijkwaardig zijn.’.

Art. 25. In artikel 15 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2007, wordt paragraaf 2 vervangen door wat volgt:

‘§ 2. De examencommissies bestaan uit:

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° een ondervoorzitter, aangewezen door het hoofd van het Departement;

3° twee personeelsleden van het Departement, aangewezen door het hoofd van het Departement;

4° een secretaris, aangewezen door het hoofd van het Departement.

Er is een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van die examencommissie en een bestuursfunctie in de instellingen, vermeld in artikel 16.

De examencommissies beraadslagen op geldige wijze als ten minste de helft van de leden aanwezig is.

De vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter of bij zijn afwezigheid door de ondervoorzitter.

De beslissingen van de examencommissies worden genomen bij meerderheid van stemmen. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter van de vergadering beslissend.’.

Art. 26. In artikel 16 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 december 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’;

2° in paragraaf 2 worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 27. In artikel 19 van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 21 december 2013, wordt paragraaf 3 vervangen door wat volgt:

‘ § 3. De minister of de examencommissie, bevoegd voor de andere klassen dan klasse 1, bepaalt de overige nadere modaliteiten met betrekking tot de afgifte van de opleidingsgetuigschriften.’.

Art. 28. Artikel 23 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 december 2013, wordt vervangen door wat volgt:

‘Art. 23. De door de minister of door zijn gemachtigde aangewezen personeelsleden zijn 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.

De personeelsleden die krachtens of door dit artikel gemachtigd zijn, zijn ook belast met:

- 1° het toezicht op de naleving en het vaststellen van de overtredingen van de voorwaarden die door minister zijn vastgesteld voor de erkenning van de instellingen, vermeld in artikel 8;

- 2° het vaststellen of de voorwaarden voor de schorsing of de intrekking van de erkenning vervuld zijn.’.”

3.5. Hoofdstuk 7 van het bestreden besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 bevat ten slotte wijzigingen van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 ‘betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen’:

“Art. 43. In artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 17 februari 2012 en 21 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 5° worden tussen het woord ‘de’ en het woord ‘Minister’ de zinsnede ‘Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, de’ ingevoegd;

2° in punt 6° wordt tussen de woorden ‘Mobiliteit en Vervoer’ en de woorden ‘voor wat betreft de toepassing’ de zinsnede ‘of het hoofd van het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie,’ ingevoegd;

3° in punt 11° wordt tussen de woorden ‘over land behoort’ en de zinsnede ‘, zijn gemachtigde’ de zinsnede ‘of de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer’ ingevoegd.

Art. 44. Aan artikel 23 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk

besluit van 21 december 2013, wordt een punt 4° toegevoegd, dat luidt als volgt:

‘4° de wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport.’.

Art. 45. In artikel 26 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden ‘Directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer’ vervangen door de zinsnede ‘Departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’;

2° in het derde lid worden de woorden ‘Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid’ vervangen door de woorden ‘het voormelde Departement’.”

Voornoemd artikel 45 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 maakt echter niet het voorwerp uit van het beroep.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In het enige middel voert de verzoekende partij de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en de federale residuaire bevoegdheid zoals vervat in artikel 35 van de Grondwet, alsook van het rechtszekerheidsbeginsel, in zoverre het bestreden besluit het vervoer van gevaarlijke goederen regelt in de sectoren of materies die tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren.

De verzoekende partij wijst erop dat aan de federale overheid de bevoegdheid is voorbehouden voor enerzijds het vervoer over de binnenwateren of over de weg van radioactieve of nucleaire stoffen, van explosieven en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI) en anderzijds het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor. Zij merkt ook op dat de voormelde bevoegdheidsvoorbehouden telkens nauw aansluiten bij en dus een geheel vormen met andere bevoegdheidsdomeinen waarin

de federale overheid steeds over een residuaire *casu quo* voorbehouden bevoegdheid beschikt.

Bij de bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 worden onmiskenbaar regelingen getroffen die (ook) betrekking hebben op bepaalde aspecten van deze voorbehouden federale bevoegdheden.

4.2. Wat de wijziging aan het koninklijk besluit van 24 maart 1997 ‘betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen inzake het vervoer over de weg van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen’ betreft, voert de verzoekende partij aan dat de dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking niet uitdrukkelijk uitgesloten zijn uit het toepassingsgebied van dit koninklijk besluit.

Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 heeft tot doel om de Vlaamse wegeninspecteurs te belasten met de controle op de overtredingen van het Europees verdrag ‘betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg’, gesloten te Genève op 30 september 1957 (hierna: het ADR), naast de ambtenaren van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, de ambtenaren van de federale overheidsdienst Financiën - Douane en Accijnzen en de federale en lokale politie. Dit artikel specificeert niet hoe de bevoegdheden van de Vlaamse wegeninspecteurs ter zake begrensd zijn. In zoverre krachtens artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015, de Vlaamse wegen-inspecteurs ook toezien op de inbreuken inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij dan ook een regeling getroffen inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

Daarnaast schendt artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 volgens de verzoekende partij ook het rechtszekerheidsprincipe in zoverre de controlebevoegdheden van de Vlaamse wegeninspecteurs niet uitdrukkelijk beperkt worden tot de controle op de overtredingen van het ADR die werden overgedragen aan het Vlaamse Gewest.

4.3.1. Wat de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 ‘ter uitvoering van de richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg’ betreft, voert de verzoekende partij vooreerst aan dat het toepassingsgebied van het ADR en dus ook het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 ook dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking omvat.

Door de wijziging van artikel 2, 7°, van het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 bij artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015, wordt de controle op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, niet uitdrukkelijk uitgesloten van zijn toepassingsgebied. In zoverre ingevolge de wijziging bij artikel 16 de Vlaamse minister eveneens bevoegd is voor de controle op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, heeft het Vlaamse Gewest volgens de verzoekende partij een regeling getroffen betreffende het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

Voornoemd artikel 16 schendt volgens de verzoekende partij eveneens het rechtszekerheidsprincipe in zoverre de bevoegdheid van de Vlaamse minister voor de controle van het vervoer van de andere gevaarlijke goederen niet uitdrukkelijk beperkt wordt tot het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg met uitsluiting van het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven én het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

4.3.2. Artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 voegt de zinsnede “of van de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer” toe aan artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 oktober 1998.

Overeenkomstig dat artikel 5 wordt geregeld overleg gepleegd tussen de controle-instanties en de bevoegde overheden, teneinde de controles te bepalen en te verbeteren, op initiatief en onder de leiding van de minister tot wiens bevoegdheid het bestuur van de Verkeersreglementering en van de Infrastructuur behoort of van de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer. Artikel 5 sluit een initiatiefrecht om overleg te plegen tussen de controle-instanties en de bevoegde overheden inzake de controle op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, niet uitdrukkelijk uit van zijn toepassingsgebied. In zoverre krachtens de wijziging bij artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 daardoor de Vlaamse minister een initiatiefrecht heeft om overleg te plegen tussen de controle-instanties en de bevoegde overheden inzake de controle op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, heeft het Vlaamse Gewest een regeling getroffen inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

4.4. Wat de wijzigingen aan 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’ betreft, stelt de verzoekende partij dat overeenkomstig artikel 2, 3°, van dit koninklijk besluit voor de toepassing van dit besluit onder “gevaarlijke goederen” worden verstaan, de goederen die als gevaarlijke goederen gedefinieerd worden in afdeling 1.2.1 van bijlage A bij het ADR, met uitzondering van die radioactieve stoffen welke behoren tot klasse 7.

Volgens de verzoekende partij blijkt nergens dat de bevoegdheden die door het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 aan de Vlaamse minister worden opgedragen, geen betrekking zouden hebben op de opleiding van de bestuurders van transporteenheden die explosieven of dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking vervoeren, wat tot de federale bevoegdheid is blijven behoren.

Zij wijst er ook op dat de examencommissie, bevoegd voor de andere klassen dan klasse 1 van het ADR, vermeld in artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015, bovendien ook bevoegdheden uitoefent met betrekking tot het vervoer van een aantal gevaarlijke goederen, hoewel dat vervoer buiten de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest valt. Het gaat meer bepaald om het vervoer van explosieven die niet tot klasse 1 van het ADR behoren en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die federale aangelegenheden zijn gebleven. Nergens blijkt dat de bevoegdheden van de betrokken examencommissie geen betrekking zouden hebben op het vervoer van deze gevaarlijke goederen.

In zoverre de artikelen 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 en 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 de Vlaamse minister bevoegd maken inzake de opleiding van bestuurders van transporteenheden die explosieven of dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking vervoeren, heeft het Vlaamse Gewest volgens de verzoekende partij dan ook een regeling getroffen betreffende het vervoer van explosieven en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

De verzoekende partij voert daarbij aan dat de federale overheid, die bevoegd is gebleven voor bepaalde aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen, geacht moet worden tevens bevoegd te zijn om in deze aangelegenheden de noodzakelijke vergunningen en erkenningen te verlenen, alsook om de concrete voorwaarden en de nadere regels te bepalen die daarbij aansluiten. Zij verwijst

daarbij onder meer naar de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming), evenals naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 57.300/1 van 21 april 2015 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 juni 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’.

Hier anders over oordelen, zou volgens de verzoekende partij overigens ertoe leiden dat het voor haar onmogelijk, minstens overdreven moeilijk, wordt gemaakt om haar eigen bevoegdheden op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen uit te oefenen.

4.5. Wat de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 28 juni 2009 ‘betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen’ betreft, stelt de verzoekende partij opnieuw dat dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking niet uitdrukkelijk uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van dit koninklijk besluit.

Bij artikel 43, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 worden de woorden “Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, de” ingevoegd in de definitie van het begrip ‘minister’ in artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 28 juni 2009. Bij artikel 43, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 worden de woorden “of de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer” ingevoegd in de definitie van het begrip ‘bevoegde overheid’ in artikel 1, 11°, van het koninklijk besluit van 28 juni 2009. Artikel 43, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 voegt de woorden “of het hoofd van het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie,” toe aan de definitie

van ‘gemachtigde van de minister’ in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 28 juni 2009. Ten slotte voegt artikel 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 aan artikel 23 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 een 4° toe luidende “de wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport”.

Volgens de verzoekende partij sluit het bepaalde in artikel 43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 de bevoegdheid van de Vlaamse minister respectievelijk het Vlaamse departement aldus niet uitdrukkelijk uit van zijn toepassingsgebied inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, noch inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor. Artikel 44 van hetzelfde besluit belast eveneens de Vlaamse wegeninspecteurs met de controle op de overtredingen van het ADR en het RID, naast de ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer, de ambtenaren van de FOD Financiën - Douane en Accijnzen, de federale en lokale politie en de ambtenaren en beambten van de nationale veiligheidsinstantie van de spoorwegen. Dit artikel specificeert niet hoe de bevoegdheden van de Vlaamse wegeninspecteurs ter zake begrensd zijn. Dit artikel sluit de controlebevoegdheden van deze Vlaamse wegeninspecteurs niet uitdrukkelijk uit van zijn toepassingsgebied inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, noch inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor.

In zoverre de artikelen 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 de Vlaamse minister respectievelijk het Vlaamse departement en de Vlaamse wegeninspecteurs bevoegdheden toekennen inzake de controle op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, heeft het Vlaamse Gewest volgens de verzoekende partij een regeling getroffen over het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

Deze artikelen schenden volgens de verzoekende partij eveneens het rechtszekerheidsprincipe in zoverre de bevoegdheden van de Vlaamse minister respectievelijk van de Vlaamse wegeninspecteurs niet uitdrukkelijk beperkt worden tot die bevoegdheden inzake de controle op de overtredingen van het ADR die werden overgedragen aan het Vlaamse Gewest.

5.1. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij in verband met de wijzigingen aan de voornoemde koninklijke besluiten van 24 maart 1997, 19 oktober 1998 en 28 juni 2009 en de mogelijkheid tot bevoegdheidsconforme interpretatie, dat het vermoeden dat de decreetgever en de deelstaatregering worden vermoed zich in overeenstemming met de bevoegdheid-verdelende regels te gedragen, weerlegbaar is.

Zij wijst erop dat de Raad van State reeds heeft afgezien van een bevoegdheidsneutrale en -conforme lezing van in het geding zijnde onduidelijke bepalingen wanneer het voor de zuiverheid van het juridische debat wenselijk was dat de in het geding zijnde bepaling werd uitgeklaard. De feitelijke onduidelijkheid van een bepaling kan volgens de verzoekende partij dan ook een afwijking rechtvaardigen van het beginsel van de bevoegdheidsconforme lezing.

Volgens de verzoekende partij heeft ook het Grondwettelijk Hof afgezien van een bevoegdheidsconforme lezing wanneer er voldoende aan-wijzingen voorhanden zijn dat het de bedoeling was van de decreetgever om de in het geding zijnde bepalingen te interpreteren teneinde een gemeenschap toe te laten om regelingen te treffen ten aanzien van de federale bevoegdheden. *In casu* toont het gebrek aan uitdrukkelijke beperkingen van de bevoegdheden van de ambtenaren van het Vlaamse Gewest in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015, volgens de verzoekende partij de wil aan van de verwerende partij om regelingen te treffen ten aanzien van de federale bevoegdheden.

De vernietiging van de betrokken bepalingen laat volgens haar de Vlaamse Regering toe om een samenwerkingsakkoord te sluiten met de federale

overheid, teneinde te vermijden een onderscheid te moeten maken tussen de bepalingen van het ADR die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren en de bepalingen die tot de bevoegdheden van de federale overheid behoren. Deze oplossing werd volgens de verzoekende partij reeds door de Raad van State gesuggereerd ten aanzien van de ADN, waar zich een gelijkaardige bevoegdheidsverdeling voordoet.

Volgens de verzoekende partij volstaat het weerlegbare vermoeden van bevoegdheidsconforme lezing te dezen op zich niet om de rechtszekerheid te garanderen. De veiligheidsrisico's die gepaard gaan met het vervoer van gevaarlijke goederen vereisen immers een heldere afbakening van de bevoegdheden van de onderscheiden entiteiten. Zij wijst er ook op dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State ter zake reeds de vraag stelde of niet beter ook de federale overheid in het overleg en in de overlegverplichting wordt betrokken om de coördinatie te verzekeren van de verschillende procedures inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg. Gelet op de rechtszekerheid en de risico's voor de volksgezondheid en de veiligheid, geniet het volgens de verzoekende partij dan ook de voorkeur om uitdrukkelijk de welonderscheiden bevoegdheden van het Vlaamse Gewest enerzijds en van de Belgische Staat anderzijds af te bakenen. De betrokken bepalingen van het bestreden besluit dienen dan ook te worden vernietigd. Het staat de Vlaamse Regering dan vrij om een nieuw bevoegdheidsconform besluit uit te vaardigen of een samenwerkingsakkoord te sluiten met de federale overheid.

5.2. In verband met de wijzigingen van voornoemd koninklijk besluit van 29 juni 2003 repliceert de verzoekende partij vooreerst dat de opleiding van bestuurders die gevaarlijke goederen vervoeren moet worden gekwalificeerd als een "erkenning/vergunning" voor het vervoer van gevaarlijke goederen en niet als een vestigingsvoorwaarde. Deze bepalingen betreffen immers voorwaarden die door de materieel bevoegde overheid worden opgelegd aan (kandidaat-) bestuurders voor het vervoer van gevaarlijke goederen, met het oog op de materiële controle van een algemeen belang waarop deze overheid toeziet, zoals het vervoer

van gevaarlijke goederen. Het zwaartepunt van deze bepalingen ligt bij de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen. Dat blijkt ook uit de omstandigheid dat de regelgeving inzake de examinering en certificering van (kandidaat-)bestuurders voor het vervoer van gevaarlijke goederen niet zozeer erop is gericht de toegang tot dit beroep te regelen, maar wel degelijk de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen beoogt te verzekeren.

Dat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 geen regeling betreft inzake "vestigingsvoorwaarden" *casu quo* de toegang tot het beroep, volgt volgens de verzoekende partij voorts uit de definitie die de afdeling Wetgeving van de Raad van State aan dat begrip geeft, meer bepaald: "alle regels die betrekking hebben op de toegang tot een 'beroep', zijnde iedere economische activiteit, andere dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding verricht wordt" (adv.RvS 57.187/1 van 1 april 2015 en adv.RvS 58.346/1 van 24 november 2015). De regels inzake de toegang tot het beroep richten zich exclusief tot ondernemingen en beroepsbeoefenaars andere dan in loondienst die een economische activiteit wensen uit te oefenen. Deze regels hebben in hoofdzaak betrekking op een aantal kwalitatieve vereisten, bijvoorbeeld betrouwbaarheid en financiële draagkracht, waaraan deze ondernemingen moeten voldoen vooraleer zij dit beroep kunnen uitoefenen. Vermits de kandidaat-bestuurders in realiteit in loondienst werken – gelet op de hoge investeringskosten van een beveiligde transportwagen voor gevaarlijke goederen – valt hun regeling niet onder de vestigingsvoorwaarden.

De bepalingen van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 stellen bovendien geen voorwaarden op het gebied van betrouwbaarheid, financiële draagkracht of economische capaciteiten aan de kandidaat-bestuurders. De eisen die aan de kandidaat-bestuurders worden opgelegd, beogen vooral dat de kandidaat-bestuurders over voldoende kennis zouden beschikken inzake de aan het vervoer van gevaarlijke goederen verbonden gevaren. De verzoekende partij verwijst daarbij ook opnieuw naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 57.300/1 van 21 april 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 juni 2015 'tot wijziging van het koninklijk besluit van

23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen'. Dit advies is volgens de verzoekende partij relevant omdat het handelt over de vraag of de erkenning van de transportleider die in bepaalde gevallen het vervoer van springstoffen mee moet begeleiden, betrekking heeft op een vestigingsvoorwaarde, dan wel op een erkenningsregeling. De erkenning van een kandidaat-bestuurder van gevaarlijke goederen (explosieven inbegrepen) is vanzelfsprekend vergelijkbaar met de erkenning van een transportleider van springstoffen.

Zij stelt met de verwerende partij vast dat in het door de verwerende partij aangehaalde advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd gesteld dat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI. Zij verwijst daarnaast echter ook uitdrukkelijk naar de overwegingen 14.3 en 14.4 van dat advies en leidt daaruit af dat in de mate dat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 eisen oplegt aan de kandidaat-bestuurders, de bepalingen ervan wel degelijk moeten worden beschouwd als een erkennings- of vergunningsregeling voor de uitoefening van de federale (respectievelijk gewestelijke) bevoegdheden betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen, zoals bedoeld in het voornoemde advies en niet als een regeling van vestigingsvoorwaarden waarvoor de gewesten exclusief bevoegd zouden zijn.

Het gegeven dat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 niet wordt vermeld in het overzicht van de besluiten die federale aangelegenheden regelen, op de pagina's 137 en 138 van de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming doet hieraan volgens de verzoekende partij geen afbreuk. Dit overzicht is immers niet exhaustief. Daarnaast komt dit besluit evenmin voor in de lijst van koninklijke besluiten die volgens diezelfde toelichting een materie regelen waarvoor de gewesten voortaan bevoegd zijn.

5.3. Zelfs indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat de desbetreffende bestreden bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 een aangelegenheid regelen die wel dient te worden gekwalificeerd als een vestigingsvoorwaarde *casu quo* toegang tot het beroep, dan nog moet volgens de verzoekende partij worden aangenomen dat de federale overheid bevoegd is (gebleven) op grond van het bevoegdheidsvoorbehoud in de bijzondere wet Zesde Staatshervorming.

Uit de uitdrukkelijke opname van de verwijzing naar artikel 23 – bedoeld wordt het later geworden artikel 23 van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming – in de parlementaire voorbereiding kan volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat de overdracht van de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geen betrekking heeft op die vestigingsvoorwaarden die aspecten betreffen van het vervoer van gevaarlijke goederen die tot de federale bevoegdheden zijn blijven behoren. De bevoegdheidsoverdracht heeft geen betrekking op het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Op die manier kan immers worden bewerkstelligd dat bepaalde aangelegenheden, die in de bevoegdheidsverdeling als het ware “transversaal” tot de federale bevoegdheden zijn blijven behoren (het spoor, nucleaire stoffen, explosieven en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking), ook in de aangelegenheid van het vervoer van gevaarlijke goederen ten volle tot de federale bevoegdheid zijn blijven behoren, met inbegrip van de aspecten die betrekking hebben op de vestigingsvoorwaarden.

5.4. Zelfs indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat de desbetreffende bestreden bepalingen een aangelegenheid regelen die dient te worden gekwalificeerd als een vestigingsvoorwaarde *casu quo* toegang tot het beroep, dan nog moet worden aangenomen dat de federale overheid bevoegd is (gebleven) op grond van de nauwe band met de materiële bevoegdheden van de federale overheid inzake het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. De federale overheid is immers

als enige bevoegd (gebleven) om de vestigingsvoorwaarden *casu quo* toegang tot het beroep te regelen wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is (gebleven), hetzij omdat dit tot de federale residuaire bevoegdheden blijft behoren, hetzij omdat de bijzondere wetgever in een aantal uitdrukkelijke bevoegdheidsvoorbehouden heeft voorzien.

De verzoekende partij wijst erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar adviespraktijk uit de arresten van 9 juli 1992 en 17 december 1997 van het Grondwettelijk Hof reeds heeft afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten, teneinde een concrete doelstelling na te streven die binnen de grenzen van hun materiële bevoegdheid te situeren valt, niet elke bevoegdheid missen om regels te stellen in verband met bepaalde beroeps-activiteiten. De gemeenschappen en de gewesten mochten evenwel niet de essentie van de betrokken beroepsuitoefening als dusdanig beogen (adv.RvS 42.544/VR/3 van 2 oktober 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 juli 2008 'betreffende de zorg- en bijstandsverlening'). De gemeenschappen en de gewesten werden bijgevolg bevoegd geacht om op marginale wijze bepaalde vestigingsvoorwaarden te regelen.

Ingevolge de zesde staatshervorming moet de logica van de hoger vermelde rechtspraak dan ook worden omgekeerd: de federale overheid is bevoegd om op marginale wijze de vestigingsvoorwaarden *casu quo* toegang tot het beroep te regelen met betrekking tot haar materiële bevoegdheden (inzake het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking), voor zover dit de gewestbevoegdheden inzake de vestigingsvoorwaarden niet uitholt. Hier anders over oordelen, zou er volgens de verzoekende partij overigens toe leiden dat het voor de federale overheid onmogelijk, minstens overdreven moeilijk, wordt gemaakt om haar eigen bevoegdheden op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen uit te oefenen.

5.5. In de mate dat de verwerende partij zich ook in het kader van het derde onderdeel beroept op een bevoegdheidsconforme lezing van de desbetreffende bepalingen van het bestreden besluit, verwijst de verzoekende partij naar haar repliek dienaangaande bij de overige drie onderdelen. Gelet op de rechtszekerheid en de risico's voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid, is een bevoegdheidsconforme interpretatie van het bestreden besluit niet aangewezen. Het geniet de voorkeur om uitdrukkelijk de welonderscheiden bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, enerzijds, en de Belgische Staat, anderzijds, in deze materie af te bakenen in een nieuw besluit.

6.1. In haar laatste memorie neemt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste, het tweede en het vierde onderdeel van haar enige middel, akte van de bevoegdheidsconforme uitlegging die door de verwerende partij, alsook in het auditoraatsverslag wordt aangenomen. Zij dringt in ondergeschikte orde erop aan, voor zover de Raad van State niet tot vernietiging van de bestreden bepalingen zou overgaan, dat in het arrest uitdrukkelijk wordt vastgesteld dat de geviseerde bepalingen geen betrekking hebben op de federaal voorbehouden bevoegdheden inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven, het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor en dat het slechts onder dat voorbehoud van interpretatie is dat kan worden besloten dat de bevoegdheidverdelende regels niet werden geschonden.

6.2. Met betrekking tot het derde onderdeel wenst de verzoekende partij nog drie recente adviezen van de afdeling Wetgeving onder de aandacht te brengen en dit ter aanvulling van de legisprudentie van de Raad van State waarnaar zijzelf en de auditeur-verslaggever reeds hebben verwezen. Het betreft meer bepaald advies nr. 61.347/VR/4 van 19 juni 2017 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex', advies nr. 61.567/4 van 19 juni 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 betreffende de vergunning van de spoorwegonderneming' en advies nr. 61.711/2/V van 17 juli 2017 over een

ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de technische voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van historische luchtvaartuigen en luchtvaartuigen zonder houder van typecertificaat’. Uit die adviezen blijkt eens te meer – volgens de verzoekende partij – dat de bevoegdheid die werd toegekend aan de gewesten om de vestigingsvoorwaarden te regelen, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale overheid om te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels in de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. De Raad van State voegt daar nog aan toe, aldus de verzoekende partij, dat dit trouwens voordien al het geval was voor de gemeenschappen en de gewesten, zoals blijkt uit arrest nr. 55/92 van 9 juli 1992 (5.B.12) van het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

A. Bevoegdheidskader

7.1. Bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, BWHI, zoals dat is aangevuld bij artikel 17 van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt aan de gewesten de bevoegdheid opgedragen om “[w]at de economie betreft: [...] 6° De vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen” te regelen.

Bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, BWHI, zoals dat is aangevuld bij artikel 23 van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt aan de gewesten opgedragen “[w]at de openbare werken en het vervoer betreft: […] 10° de regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen [en] 13° de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake

nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking".

7.2. In de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft geleid, heeft de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid om de toegang tot het beroep te regelen onder meer aanleiding gegeven tot de volgende opmerkingen (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 89-91):

> "Beide aangelegenheden [met name 'de toegang tot het beroep/ vestigingsvoorwaarden' en de 'handelsvestigingen'] hebben betrekking op de bevoegdheid die thans nog een federaal voorbehouden bevoegdheid betreft, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat erin voorziet dat als uitzondering op de gewestbevoegdheid economie, de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, federaal blijven.
>
> De twee elementen die worden overgedragen, dekken het volledige toepassingsgebied inzake vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de beroepen waarvan de toegang federaal geregeld zal blijven (zie infra). Daarom wordt deze bevoegdheid niet langer geformuleerd als een federaal voorbehouden bevoegdheid als uitzondering op de gewestbevoegdheid (VI, vijfde lid), maar wordt deze principieel ingeschreven in de gewestbevoegdheden voor economie (VI, eerste lid). […]
>
> a. Vestigingsvoorwaarden/Voorwaarden toegang tot het beroep
>
> Overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid exclusief bevoegd ten aanzien van de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de bevoegdheid van de gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme.
>
> In het kader van de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd de notie 'vestigingsvoorwaarden' gedefinieerd als de vestigingsvoorwaarden voor de commerciële en ambachtelijke beroepen, alsook de vestigingsvoorwaarden voor vrije beroepen. De wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen werd ook expliciet vermeld in dit kader als vallend onder het toepassingsgebied van de notie 'vestigingsvoorwaarden' (Parl. St., Kamer, 1988, nr. 516/6, p. 135).
>
> Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omvat de door die bepaling aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid 'onder meer de bevoegdheid om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen, enzovoort' (GWH, 55/92, 69/92, 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 en 67/99).
>
> Dit voorstel van bijzondere wet heeft als doel die bevoegdheid aan de

gewesten over te dragen. Een punt 6º wordt ingevoegd in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het vult de bevoegdheden van de gewesten aan met betrekking tot de economie. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6º, van dezelfde bijzondere wet wordt opgeheven (zie artikel 18, b)).

Deze nieuwe bepaling voorziet erin dat de gewesten bevoegd zijn voor de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor de toegang tot dienstverlenende intellectuele beroepen en tot gezondheidszorgberoepen, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

De bevoegdheidsoverdracht geldt inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23).

[…]

Overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omvat de bevoegdheid inzake beroepstoegang niet de bevoegdheid om de toegangsvoorwaarden te bepalen voor openbare functies, die geen beroepen zijn in de zin van huidig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (G.H., 2/97, 67/99). Bijgevolg blijft elke entiteit bevoegd om de toegang tot haar openbare functie te regelen.

Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de toegang tot het beroep over te dragen van het federale niveau naar de gewesten. Behoudens deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, beïnvloedt het voorstel noch de bestaande regels ter verdeling van de materiële en territoriale bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, noch de draagwijdte ervan.”

Naar aanleiding van het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming is voor de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen het volgende gepreciseerd (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 52-53):

“6. Toegang tot het beroep

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake de toegang tot het beroep, wordt het principe dat, behalve inzake de gezondheidsberoepen en de intellectuele dienstverlenende beroepen, de toegang tot het beroep wordt overgedragen naar de gewesten. De dienstverlenende intellectuele beroepen zijn de beroepen die voldoen aan de voorwaarden van de kaderwet van 3 augustus 2007 betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen blijven op het federale niveau. Dit betreft onder meer de advocaten, de notarissen, de dierenartsen, enz.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat, zoals de toelichting van het voorstel aangeeft ‘strekt het voorstel van bijzondere wet ertoe de toegang tot het beroep over te dragen van het federale niveau naar de gewesten. Behoudens deze bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten, beïnvloedt het voorstel noch de

bestaande regels ter verdeling van de materiële en territoriale bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, noch de draagwijdte ervan.'

Zoals vandaag het bevoegdheidsvoorbehoud inzake de toegang tot het beroep ten voordele van de Federale Staat op geen enkele wijze afbreuk doet aan een erkenning- en vergunningsstelsel van de gemeenschappen of de gewesten binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zal de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van hun bevoegdheden.

Wat betreft de federale overheid die bevoegd is voor de veiligheid, zullen de erkennings- en vergunningsstelsels inzake (wet van 10 april 1990) dus een federale bevoegdheid blijven."

7.3. Wat de bevoegdheidstoewijzing bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI aan de gewesten betreft, wordt in de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft geleid onder meer het volgende gepreciseerd (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 136-138):

"Wat het uitzonderlijk vervoer over de weg betreft, gaat het over de materies die in elk geval in de volgende teksten worden geregeld:

- het koninklijk besluit van 2 juni 2010 betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen;
- het ministerieel besluit van 16 december 2010 betreffende de procedure, de vorm en de inhoud van de vergunning voor het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen.

Wat het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg betreft, gaat het over de materies die in elk geval in de volgende teksten worden geregeld:

- het koninklijk besluit van 13 november 2011 betreffende vervoerbare drukapparatuur;
- het koninklijk besluit van 28 juni 2009 betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke stoffen, met uitzondering van ontplofbare, radioactieve en dierlijke stoffen, uitsluitend in de mate dat dit koninklijk besluit het vervoer over de weg betreft;
- het artikel 48*bis* van het Verkeersreglement, alsook het uitvoeringsbesluit daarvan, het ministerieel besluit van 22 januari 2010 tot bepaling van de gevaarlijke goederen, bedoeld in artikel 48bis van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer;
- het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 houdende uitvoering van richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg;
- het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen

inzake het vervoer over de weg van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare, radioactieve en dierlijke stoffen.

De bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen omvat niet het vervoer van radioactieve stoffen. Radioactieve stoffen zijn in elk geval deze die opgesomd zijn in klasse 7 van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), ondertekend te Genève op 30 september 1957. Het betreft de materie die in elk geval wordt geregeld in hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

Deze bevoegdheidsoverdracht omvat ook niet het vervoer van explosieven, die tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren. Ontplofbare stoffen zijn deze die in elk geval opgesomd worden in de volgende klassen van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), ondertekend te Genève op 30 september 1957:

- Klasse 1;
- Klasse 3: UNO-nummers 1204, 2059, 3343, 3357 en 3064;
- Klasse 4.1: UNO-nummers 1310, 1320, 1321, 1322, 1336, 1337, 1344, 1347, 1348, 1349, 1354, 1355, 1356, 1357, 1517, 1571, 2852, 2907, 2555, 2556, 2557, 3317, 3319 en 3344;
- Klasse 5.1: UNO-nummers 1942, 2067, 2426 en 3375;
- Klasse 9: UNO-nummer 3268.

Het betreft de aangelegenheid die in elk geval in de volgende teksten wordt geregeld:

- de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen;
- het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen;
- het koninklijk besluit van 3 september 1958 houdende reglementering van het vervoer, de berging en de verkoop van ammoniumnitraat en van mengsels daarvan.

De federale overheid blijft eveneens bevoegd voor het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, dat onder de volksgezondheid en de veiligheid van de voedselketen valt. Het betreft het vervoer van al dan niet verwerkte materie van dierlijke oorsprong, die ziekteverwekkers bevat of waarvan men denkt dat ze ziekteverwekkers bevat. Het betreft de materie die in elk geval wordt geregeld in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en de uitvoeringsbesluiten ervan, voor zover deze het vervoer over de weg betreffen.

Om de coördinatie van de procedures tussen de gewesten te verzekeren, wordt voorgesteld een punt 5º toe te voegen in artikel 6, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt over welke gewestelijke materies de gewestregeringen overleg moeten plegen.”

7.4. Wat de bevoegdheid inzake het spoorvervoer betreft, draagt geen enkele bepaling uit de BWHI, noch enige andere bepaling, de aangelegenheid van het spoorvervoer aan de gewesten op. Zulks vindt overigens bevestiging in artikel 6, § 3*bis*, BWHI waarin impliciet de bevoegdheid van de federale overheid inzake de spoorwegen wordt bevestigd en in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°*bis*, van die wet waarin aan de gewesten de bevoegdheid wordt opgedragen inzake "het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, […] met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen".

7.5. Uit de geciteerde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming volgt dat wat de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep betreft, heel de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten is overgedragen, behalve wat betreft "de voorwaarden voor de toegang tot dienstverlenende intellectuele beroepen en tot gezondheidszorgberoepen". Die bevoegdheidsoverdracht heeft een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte en dient te worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren.

Daarentegen doet deze aan de gewesten toegewezen bevoegdheid geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels.

B.1. Eerste onderdeel: de wijziging aan het koninklijk besluit van 24 maart 1997 'betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen inzake het vervoer over de weg van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen' (artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015)

8.1. De verzoekende partij voert in essentie aan dat de dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking niet uitdrukkelijk uitgesloten zijn

van het toepassingsgebied van de bestreden bepaling. Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 schendt volgens de verzoekende partij ook het rechtszekerheidsprincipe in zoverre de controlebevoegdheden van de Vlaamse wegeninspecteurs niet uitdrukkelijk beperkt worden tot de controle op de overtredingen van het ADR die werden overgedragen aan het Vlaamse Gewest.

8.2. De partijen betwisten niet dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking valt onder het toepassingsgebied van voornoemd koninklijk besluit van 24 maart 1997.

Zij betwisten evenmin dat op grond van de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, zoals deze hiervóór reeds op algemene wijze werd uiteengezet, de overdracht van de bevoegdheden aan de gewesten voor "het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg" niet de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, omvat. Dat de Vlaamse regelgever niet bevoegd is om met voormelde wijziging aan het koninklijk besluit van 24 maart 1997 het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking te regelen, hetgeen een federale bevoegdheid is gebleven, wordt door de verwerende partij ook uitdrukkelijk erkend in haar memorie van antwoord.

8.3. Het bestreden artikel 15 luidt als volgt:

> "Aan artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 1997 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige overtredingen inzake het vervoer over de weg van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, vervangen bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:
>
> 'Voor de toepassing van de procedure, vermeld in dit besluit, zijn ook de wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport, bevoegd.'."

Zoals het toegevoegde tweede lid van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 1997 is geredigeerd, blijkt eruit dat de

wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013, slechts bevoegd worden gemaakt om naast de bestaande federale controlebeambten op te treden.

Het eerste lid van dat artikel 2 blijft immers behouden en luidt als volgt:

> "Voor het toepassen van de procedure die in dit besluit wordt geregeld, kunnen enkel de controle beambten belast met een mandaat van gerechtelijke politie en behorende tot de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en de personeelsleden van het operationeel kader van de federale en lokale politie, alsook de controlebeambten van de Administratie der Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën bij de uitvoering van hun dienst, door de procureur-generaal bij het hof van beroep gemachtigd worden."

8.4. Ook uit de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015, alsook uit de memorie van antwoord, blijkt dat de regelgever met de bestreden bepaling niet de bedoeling had om de aan de federale overheid voorbehouden materies te betreden.

Dit wordt in de nota aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk verwoord als volgt:

> "De gewesten zijn bevoegd inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg met uitsluiting van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.
>
> Dit K.B. bevat de regels in verband met de inning en consignatie van een som bij overtredingen van de regelgeving in verband met het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.
>
> Aangezien ook het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking onder het toepassingsgebied van het K.B. valt, betreft het een gemengd K.B.
>
> Bijgevolg kunnen de voor het toepassen van de procedure van het K.B. aangeduide personeelsleden niet worden vervangen door de Vlaamse personeelsleden, maar moeten deze Vlaamse personeelsleden aan de bestaande opsomming worden toegevoegd. Het zal hier gaan om de wegeninspecteurs zoals aangeduid in het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport.

De Vlaamse minister zal samen met de reeds opgesomde federale ministers bevoegd zijn om uitvoering aan het K.B. te geven."

8.5. Indien de Vlaamse Regering een regelgeving tot stand brengt, dan dient ervan te worden uitgegaan dat zij haar bevoegdheid aanwendt op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels behoren.

Zoals hiervóór is opgemerkt, heeft het Vlaamse Gewest geen bevoegdheid om de regeling vervat in het koninklijk besluit van 24 maart 1997 te wijzigen in de mate dat dit besluit tevens van toepassing is op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Dit betekent dat de enige wettig mogelijke interpretatie van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 inhoudt dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, niet onder het toepassingsgebied van deze bepaling is begrepen.

Deze interpretatie vindt trouwens steun in de tekst zelf van de bestreden bepaling, waaruit blijkt dat "ook" de "Vlaamse" wegeninspecteurs bevoegd worden gemaakt, naast de bestaande "federale" controlebeambten. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, toont het gebrek aan uitdrukkelijke beperkingen van de bevoegdheden van de personeelsleden van het Vlaamse Gewest in het bestreden besluit dan ook geenszins de wil aan van het Vlaamse Gewest om regelingen te treffen ten aanzien van de federale bevoegdheden.

Deze interpretatie stemt voorts ook overeen met de bedoeling van de regelgever, zoals deze duidelijk blijkt uit het hiervóór geciteerde uittreksel uit de nota aan de Vlaamse Regering.

8.6. Onder dat voorbehoud van interpretatie, is artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 niet strijdig met de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels.

8.7. Voor zover de verzoekende partij er in haar memorie van wederantwoord op wijst dat de vernietiging van de betrokken bepaling de Vlaamse Regering toelaat een samenwerkingsakkoord te sluiten met de federale overheid, teneinde te vermijden een onderscheid te moeten maken tussen de bepalingen van het ADR die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren en de bepalingen die tot de bevoegdheden van de federale overheid behoren – voorstel dat door de Raad van State is gesuggereerd in advies nr. 58.831/3 van 18 februari 2016 met betrekking tot een vergelijkbare situatie – moet worden gesteld dat het enkele feit dat een andere werkwijze denkbaar is om regelgevend op te treden in deze complexe materies, op zich niet aantoont dat de verwerende partij te dezen gehandeld heeft in strijd met de bevoegdheidverdelende regels.

8.8. In de mate dat de verzoekende partij nog verwijst naar de suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft geleid, om dienaangaande een overlegverplichting in te voeren, volstaat de vaststelling dat de bijzondere wetgever deze suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet blijkt te hebben gevolgd.

8.9. Wat de beweerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, kan de verwerende partij worden bijgevallen waar zij in dit verband verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State.

Volgens het Grondwettelijk Hof kan niet worden vereist dat de decreetgever in elke bepaling uitdrukkelijk de bevoegdheidverdelende regels in herinnering brengt die de uitvoerende overheden, evenzeer als hijzelf, verondersteld worden in acht te nemen en zelfs in geval van stilzwijgen vanwege een decreet hieromtrent, moet worden vermoed dat de decreetgever zich naar de bevoegdheidverdelende regels gedraagt. Ook de Raad van State heeft reeds herhaaldelijk geoordeeld dat indien een regelgever een regelgeving tot stand brengt, ervan dient te worden uitgegaan dat hij zijn bevoegdheid aanwendt op een

wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de bevoegdheid-verdelende regels behoren.

Doordat dit vermoeden weerlegbaar is, wordt het rechtszekerheidsbeginsel afdoende gewaarborgd.

Ook de schending van het rechtszekerheidsbeginsel is *in casu* niet aangetoond.

9. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B.2. Tweede onderdeel: de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 'ter uitvoering van de richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg' (de artikelen 16 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015)

10.1. De verzoekende partij voert in essentie aan dat het toepassingsgebied van het ADR en dus ook het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 ook dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, omvat. De artikelen 16 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 schenden de bevoegdheidverdelende regels en het rechtszekerheidsprincipe in zoverre de controle op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, niet uitdrukkelijk uitgesloten wordt van hun toepassingsgebied.

10.2. De partijen betwisten niet dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking valt onder het toepassingsgebied van voornoemd koninklijk besluit van 19 oktober 1998.

Zij betwisten evenmin dat op grond van de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, zoals deze hierboven reeds op algemene wijze werd uiteengezet, de overdracht van de

bevoegdheden aan de gewesten voor “het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg” niet de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, omvat. Dat de Vlaamse regelgever niet bevoegd is om met voormelde wijziging aan het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking te regelen, hetgeen een federale bevoegdheid is gebleven, wordt door de verwerende partij ook uitdrukkelijk erkend in haar memorie van antwoord.

10.3. De bestreden artikelen 16 en 17 luiden als volgt:

> “Art. 16. In artikel 2, 7°, van het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 ter uitvoering van de richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg wordt tussen de woorden ‘Minister van Vervoer’ en de zinsnede ‘, voor de controle van het vervoer van de andere’ de zinsnede ‘en de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het verkeer’ ingevoegd.
>
> Art. 17. Aan artikel 5 van hetzelfde besluit wordt de zinsnede ‘of van de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer.’ toegevoegd.”

Artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 voegt de zinsnede “en de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het verkeer” toe aan de bestaande federale regelgeving.

Artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 voegt de zinsnede “of van de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer” toe aan artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 oktober 1998.

Uit de tekst van de bestreden artikelen 16 en 17 blijkt aldus duidelijk dat de Vlaamse minister telkens slechts bevoegd wordt gemaakt naast de bevoegde federale minister.

10.4. Indien de Vlaamse Regering een regelgeving tot stand brengt, dan dient ervan te worden uitgegaan dat zij haar bevoegdheid aanwendt op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels behoren.

Zoals hiervóór is opgemerkt, heeft het Vlaamse Gewest geen bevoegdheid om de regeling vervat in het koninklijk besluit van 19 oktober 1998 te wijzigen in de mate dat dit besluit tevens van toepassing is op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Dit betekent dat de enige wettig mogelijke interpretatie van de artikelen 16 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 inhoudt dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, niet onder het toepassingsgebied van deze bepalingen is begrepen.

Deze interpretatie vindt trouwens steun in de tekst zelf van de bestreden bepalingen, waaruit blijkt dat de Vlaamse minister telkens slechts bevoegd wordt gemaakt, naast de bevoegde federale minister. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, toont het gebrek aan uitdrukkelijke uitsluiting van het toepassingsgebied dan ook geenszins de wil aan van het Vlaamse Gewest om regelingen te treffen ten aanzien van de federale bevoegdheden.

Deze interpretatie stemt voorts ook overeen met de bedoeling van de regelgever, zoals deze duidelijk blijkt uit het hiervóór geciteerde uittreksel uit de nota aan de Vlaamse Regering.

10.5. Onder dat voorbehoud van interpretatie, zijn de artikelen 16 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 niet strijdig met de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels.

10.6. Wat de verwijzingen door de verzoekende partij naar de adviezen van de afdeling Wetgeving nr. 58.831/3 van 18 februari 2016 en nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013, en de beweerde schending van het

rechtszekerheidsbeginsel betreft, kan op analoge wijze verwezen worden naar hetgeen hierover reeds werd opgemerkt bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel van het enige middel.

10.7. Het tweede onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B.3. Derde onderdeel: de wijzigingen aan 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' (de artikelen 18 tot 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015)

11.1. Volgens de verzoekende partij zijn de bestreden bepalingen in zoverre ze betrekking hebben op het vervoer van explosieven of dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, aangetast door een bevoegdheidsoverschrijding. Zij kwalificeert de in het koninklijk besluit van 29 juni 2003 geregelde aangelegenheid als een erkennings- en vergunningsstelsel voor het vervoer van gevaarlijke goederen. Bijgevolg is de verwerende partij niet bevoegd om via deze bepalingen in een regeling te voorzien die ook betrekking heeft op de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden.

De verwerende partij overschrijdt haar bevoegdheden, volgens de verzoekende partij, wanneer deze zich ter zake beroept op haar bevoegdheid ten aanzien van de vestigingsvoorwaarden *casu quo* de toegang tot het beroep. De federale overheid is immers als enige bevoegd gebleven om de vestigingsvoorwaarden *casu quo* de toegang tot het beroep te regelen, wanneer de betrokken regeling verband houdt met aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, hetzij omdat dit tot de federale residuaire bevoegdheid blijft behoren, hetzij omdat de bijzondere wetgever in een aantal uitdrukkelijke bevoegdheidsvoorbehouden heeft voorzien, hetzij vanwege de nauwe band met die voorbehouden federale materiële bevoegdheden.

Hier anders over oordelen, maakt het volgens de verzoekende partij de federale overheid onmogelijk, minstens overdreven moeilijk, om haar eigen bevoegdheden op het stuk van het vervoer van gevaarlijke goederen uit te oefenen.

11.2. Het derde middelonderdeel doet de vraag rijzen of de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 29 juni 2003 betrekking hebben op een regeling van 'vestigingsvoorwaarden' in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, waarvoor de gewesten bevoegd zijn met uitzondering van de voorwaarden voor de toegang tot gezondheidszorgberoepen en dienstverlenende intellectuele beroepen, dan wel of deze wijzigingen betrekking hebben op een erkennings- en vergunningsstelsel betreffende de reglementering over het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, behoudens de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

11.3.1. Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 regelt de opleiding van bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen, radioactieve stoffen uitgezonderd, over de weg vervoeren. Het bevat bepalingen in verband met het opleidingsgetuigschrift (hoofdstuk II), de opleiding (hoofdstuk III), de erkenning en verplichtingen van de instellingen die het onderricht verstrekken (hoofdstuk IV), de voorwaarden gesteld aan de personen die het onderricht verstrekken (hoofdstuk V), de examens (hoofdstuk VI), de afgifte van de opleidings-getuigschriften (hoofdstuk VII), de verlenging ervan (hoofdstuk VIII) en de controle erop (hoofdstuk IX).

Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 heeft een algemene draagwijdte en geldt voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg ongeacht de wijze van vervoer en de aard van de goederen – radioactieve stoffen uitgezonderd. Het stelt eisen inzake de beroepsbekwaamheid van bestuurders van

transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren. Bijgevolg mag niemand het beroep van bestuurder van transporteenheden uitoefenen, wanneer deze niet over het vereiste opleidingsgetuigschrift beschikt. De toegang tot het beroep van bestuurder wordt aldus afhankelijk gesteld van een opleidingsgetuigschrift. Alzo dient het koninklijk besluit van 29 juni 2003 zich aan als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI. Dit wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, waar wordt verduidelijkt dat de gewestbevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geldt "inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer" (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 90).

11.3.2.1. De verzoekende partij argumenteert vergeefs dat de regeling vervat in het koninklijk besluit van 29 juni 2003 veeleer dient te worden gekwalificeerd als een "erkenning/vergunning" voor het vervoer van gevaarlijke goederen en niet als vestigingsvoorwaarde/toegang tot het beroep voor bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren.

11.3.2.2. Het koninklijk besluit van 29 juni 2003 strekte oorspronkelijk ertoe uitvoering te geven aan richtlijn 94/55/EG van de Raad van 21 november 1994 'betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg'. Deze richtlijn – die door artikel 12, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land' is ingetrokken waarnaar in artikel 1 van de huidige versie van het koninklijk besluit wordt verwezen – strekte ertoe het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg te waarborgen en bevatte bepalingen met betrekking tot de beroepsopleiding van bepaalde bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Hoewel de regeling in het koninklijk besluit van 29 juni 2003 vanuit Europeesrechtelijk oogpunt is ingegeven door de bedoeling om het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg te waarborgen en daardoor veeleer als een erkennings- en vergunningsstelsel

betreffende de reglementering van het vervoer van gevaarlijke goederen zou kunnen worden aangemerkt, neemt dit niet weg dat dit koninklijk besluit, wat betreft het stellen van eisen met betrekking tot de beroepsopleiding van bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, internrechtelijk dient te worden gekwalificeerd als een regeling die de toegang tot het beroep regelt. Het is dus niet omdat het koninklijk besluit van 29 juni 2003 – en daardoor ook de bestreden bepalingen – bijdraagt tot het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg dat daardoor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie wijzigt.

11.3.3.1. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat, zelfs als wordt aangenomen dat de bestreden bepalingen een aangelegenheid regelen die dient te worden gekwalificeerd als vestigingsvoorwaarden *casu quo* toegang tot het beroep, toch nog moet worden aangenomen dat de federale overheid voor deze aangelegenheid bevoegd is (gebleven) op grond van de nauwe band met de materiële bevoegdheden van de federale overheid inzake het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, dient te worden gewezen op het volgende.

11.3.3.2. Zoals hiervóór *sub* 7 is uiteengezet, behoudt artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI het federaal karakter van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, door die aangelegenheden uit te zonderen van de bevoegdheid van de gewesten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en het uitzonderlijk vervoer over de weg. Het komt de federale overheid toe het vervoer van deze goederen te normeren. Er mag worden herhaald dat zij bij het uitoefenen van die bevoegdheid onder meer in eigen specifieke opleidings-vereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien.

Dat alles belet evenwel niet dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid om de toegang te regelen tot het beroep van bestuurder van

transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren, in een algemene overkoepelende regeling kunnen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al die bestuurders, zelfs als die eisen rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Bij de uitoefening van die bevoegdheid dienen zij er wel voor te waken dat zij door het bepalen van vestigingsvoorwaarden, niet de voormelde federale bevoegdheden uitoefenen, alsook dat zij het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. Zij vermogen derhalve niet door middel van een regeling van de vestigingsvoorwaarden, het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven of het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking zelf te regelen of op onevenredige wijze afbreuk te doen aan de voormelde bevoegdheid van de federale overheid zoals bedoeld bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI door het uitoefenen van deze bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

In casu toont de verzoekende partij niet aan dat met de bestreden bepalingen het uitoefenen van haar bevoegdheid om normerend op te treden inzake het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

11.4. In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie nog drie recente adviezen van de afdeling Wetgeving onder de aandacht brengt ter ondersteuning van haar betoog, wenst de Raad van State erop te wijzen dat deze adviezen niet hetgeen *sub* 11.3.3 is uiteengezet, weerspreken.

12. Het derde onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B.4. Vierde onderdeel: betreffende wijzigingen aan het koninklijk besluit van 28 juni 2009 'betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen' (de artikelen 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015)

13.1. De verzoekende partij voert in essentie aan dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor ten onrechte niet uitdrukkelijk uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van deze bepalingen. De artikelen 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 houden volgens haar een schending in van de bevoegdheidverdelende regels en het rechtszekerheids-principe.

13.2. De partijen betwisten niet dat het toepassingsgebied van voormeld koninklijk besluit van 28 juni 2009 ook het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor omvat.

Zij betwisten evenmin dat op grond van de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, zoals deze hiervóór reeds op algemene wijze werd uiteengezet, de overdracht van de bevoegdheden aan de gewesten voor "het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg" niet de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking omvat en dat ook de materie inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor een federale bevoegdheid betreft. Dat de Vlaamse regelgever niet bevoegd is om met voormelde wijzigingen aan het koninklijk besluit van 28 juni 2009 deze federale aangelegenheden te regelen, wordt door de verwerende partij ook uitdrukkelijk erkend in haar memorie van antwoord.

13.3. Het bestreden artikel 43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 voegt de woorden "Vlaamse minister, bevoegd

voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer" of "het hoofd van het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie" toe aan de bestaande federale regelgeving.

Het bestreden artikel 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 voegt op zijn beurt "de wegeninspecteurs, vermeld in artikel 16 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport" toe aan de bestaande opsomming in artikel 23 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009.

Uit de lezing van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 zoals het thans van toepassing is in het Vlaamse Gewest, blijkt dat de Vlaamse minister, het Vlaamse hoofd van het departement of de 'Vlaamse' wegeninspecteurs telkens slechts bevoegd worden gemaakt naast de bevoegde federale minister, federale ambtenaar of federale controleurs.

13.4. Ook uit de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 en de memorie van antwoord blijkt dat de regelgever met de bestreden bepalingen in dit onderdeel niet de bedoeling had om de aan de federale overheid voorbehouden materies te betreden.

Dat wordt in de nota aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk verwoord als volgt:

> "Zowel wat betreft de vorm van vervoer (ook over het spoor) als wat betreft de aard van de vervoerde goederen (ook dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking) heeft het K.B. van 28 juni 2009 een gemengd karakter.
>
> Aangezien het K.B. uitdrukkelijk melding maakt van de bevoegde federale overheidsdiensten en de Vlaamse minister, noch een gemachtigde van de Vlaamse minister in het K.B. opgenomen zijn is een wijziging noodzakelijk.
>
> Het is het Departement binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken dat als gemachtigde van de minister wordt aangeduid.
>
> Het is eveneens belangrijk de Vlaamse personeelsleden aan te duiden die met toezicht op de geregionaliseerde materie worden belast. De

wegeninspecteurs die zijn opgenomen in het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport worden ook aangeduid om overtredingen van de regelgeving inzake ADR vast te stellen."

13.5. Indien de Vlaamse Regering regelgeving tot stand brengt, dan dient ervan te worden uitgegaan dat zij haar bevoegdheid aanwendt op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels behoren.

Zoals hiervóór is opgemerkt, heeft het Vlaamse Gewest geen bevoegdheid om de regeling vervat in het koninklijk besluit van 28 juni 2009 te wijzigen in de mate dat dit besluit tevens van toepassing is op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor. Dit betekent dat de enige wettig mogelijke interpretatie van de artikelen 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 inhoudt dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor niet onder het toepassingsgebied van deze bepalingen zijn begrepen.

Deze interpretatie vindt trouwens steun in de tekst zelf van de bestreden bepalingen, waaruit blijkt dat de Vlaamse minister, het Vlaamse hoofd van het departement of de 'Vlaamse' wegeninspecteurs telkens slechts bevoegd worden gemaakt naast de bevoegde federale minister, federale ambtenaar of federale controleurs. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, toont het gebrek aan uitdrukkelijke uitsluiting uit het toepassingsgebied dan ook geenszins de wil aan van de verwerende partij om regelingen te treffen ten aanzien van de federale bevoegdheden.

Deze interpretatie stemt ook overeen met de bedoeling van de regelgever, zoals deze duidelijk blijkt uit het hiervóór geciteerde uittreksel uit de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit.

13.6. Onder dat voorbehoud van interpretatie, zijn de artikelen 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 dan ook niet strijdig met de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels.

13.7. Wat de verwijzingen door de verzoekende partij naar de adviezen van de afdeling Wetgeving nr. 58.831/3 van 18 februari 2016 en nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013 en de beweerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, kan op analoge wijze verwezen worden naar hetgeen hierover reeds werd opgemerkt bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel.

14. Het vierde onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

15. Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 maart 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Geert Van Haegendoren**