RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.339/3
van 10 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de voorwaarden voor het rijonderricht en de erkende rijscholen’

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Op 7 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de voorwaarden voor het rijonderricht en de erkende rijscholen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2019.

*

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt.

Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het nemen van het thans voorliggende besluit, dat een globale hervorming van het professionele rijonderricht beoogt, onder de lopende zaken valt.[1] Het gaat immers manifest niet om een dringende aangelegenheid en, gelet op de beleidskeuzes die het ontwerp inhoudt, ook niet om een aangelegenheid van dagelijks bestuur. Het nemen van het voorliggende besluit kan ook niet worden beschouwd als de normale voortzetting van een vóór de verkiezingen regelmatig ingezette procedure. Het ontwerp werd weliswaar op 5 april 2019 principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering, die toen over de volheid van haar bevoegdheid beschikte. Uit wat hieronder volgt, vloeit evenwel voort dat het thans voorliggende ontwerp nog grondig moet worden herwerkt vooraleer het kan worden genomen, hetgeen belangrijke en nieuwe beleidskeuzes zal inhouden die niet door een regering in lopende zaken kunnen worden genomen.

Bijgevolg mag het ontwerp pas worden aangenomen nadat een nieuwe regering is verkozen door het Vlaams Parlement.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het professionele rijonderricht in het Vlaamse Gewest te regelen.

Titel 1 van het ontwerp (artikel 1) bevat een aantal definities.

In titel 2 van het ontwerp (artikel 2) wordt het toepassingsgebied van het te nemen besluit geregeld. Rijonderricht in het Vlaamse Gewest kan enkel worden gegeven in overeenstemming met de voorwaarden van het te nemen besluit door een erkende rijschool vanuit een filiaal in het Vlaamse Gewest dat de minister of zijn gemachtigde heeft erkend (artikel 2, eerste lid). Er wordt evenwel in een aantal vrijstellingen voorzien op die verplichting (artikel 2, tweede lid).

[1] Voor een recente bespreking van dit begrip: zie W. PAS, “Omtrent de lopende zaken”, in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 215-263.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Een erkende rijschool beschikt over minstens één erkend filiaal in het Vlaamse Gewest (artikel 3). In titel 3 van het ontwerp worden de regels bepaald die van toepassing zijn op de in het Vlaamse Gewest erkende filialen. Het ontwerp voorziet in algemene regels voor erkende filialen (artikelen 3 tot 13), in regels voor filialen die erkend zijn om theorieonderricht te geven (artikelen 14 tot 22) en in regels voor filialen die erkend zijn om praktijkonderricht te geven (artikelen 23 tot 47).

Titel 4 van het ontwerp bevat de regels die van toepassing zijn op het personeel van een filiaal. Er wordt bepaald over welke categorieën van personeelsleden een filiaal moet (een rijschooldirecteur en lesgevers) en kan (lesgever-stagairs, administratieve medewerkers en kantoorverantwoordelijken) beschikken (artikelen 48 tot 55). De rijschooldirecteur, de lesgevers, de stagiairs en de kantoorverantwoordelijken dienen over een toelating te beschikken (een directietoelating, een lestoelating, een stagetoelating, een administratietoelating) die door de minister of zijn gemachtigde wordt verleend, en waarvoor de voorwaarden en de aanvraagprocedure worden bepaald (artikelen 56 tot 86 en 93 tot 104). De toelating in het kader van de erkenning van Europese beroepskwalificaties voor rijschooldirecteurs, lesgevers en kantoorverantwoordelijken wordt afzonderlijk geregeld (artikelen 87 tot 92). Elk personeelslid moet eveneens over een erkenning beschikken die door de minister of zijn gemachtigde wordt verleend, waarvoor de procedure en de voorwaarden worden bepaald (artikelen 105 tot 113). Voorts wordt in een verplichte bijscholing van de personeelsleden voorzien (artikelen 114 tot 126).

In titel 5 van het ontwerp worden de gegevens bepaald die over het rijonderricht in een filiaal moeten worden bijgehouden, namelijk de goedgekeurde lesschema’s (artikel 127), het logboek van elke kandidaat-bestuurder (artikel 128), de aanwezigheidslijst van het theorieonderricht (artikel 129), het jaaroverzicht van het rijonderricht (artikel 130), het personeelsregister (artikel 131) en het voertuigenregister (artikel 132).

In titel 6 van het ontwerp worden de voorwaarden en de procedures voor de erkenningen van de rijscholen (artikelen 133 tot 141), de filialen (artikelen 142 tot 147) en de oefenterreinen (artikelen 148 tot 153) geregeld, evenals de retributies die bij een aanvraag verschuldigd zijn (artikelen 154 tot 156). Er wordt tevens bepaald welke informatie in bepaalde omstandigheden door het filiaal, de rijschooldirecteur, de houder van een lestoelating of een andere rijschooldirecteur moet worden doorgegeven (artikelen 157 tot 159).

In titel 7 van het ontwerp wordt de controle op de naleving van het te nemen besluit geregeld (artikelen 160 tot 164).

Titel 8 van het ontwerp voorziet in de sancties bij de niet-naleving van het te nemen besluit (artikelen 165 tot 169).

In titel 9 van het ontwerp wordt de verwerking van de persoonsgegevens geregeld (artikelen 170 en 171).

Titel 10 bevat een aantal wijzigingsbepalingen (artikelen 172 tot 199).

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Titel 11 van het ontwerp bevat de slotbepalingen, waaronder een opheffingsbepaling (artikel 200), overgangsbepalingen (artikelen 201 tot 214) en de inwerkingtredingsbepaling (artikel 215), naar luid waarvan het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2020.

BEVOEGDHEID

4. Naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming zijn de gewesten wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft, bevoegd geworden voor:

> "de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijscholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn."[2]

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', wordt omtrent de draagwijdte van die bevoegdheidsoverdracht het volgende uiteengezet:

> "8. Overheveling van de rijopleiding, de rijscholen en de examencentra naar de gewesten
>
> Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet 'houdende institutionele maatregelen' dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl.St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV). In tegenstelling tot het voornoemde voorstel voorziet het huidige voorstel echter in de overdracht van de rijopleiding, de rijscholen en de examencentra naar de gewesten, en niet naar de gemeenschappen, overeenkomstig het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011.
>
> Dit voorstel van bijzondere wet voorziet dan ook in de toewijzing van de bevoegdheid met betrekking tot de reglementering inzake de scholing en examens met het oog op het verkrijgen van het rijbewijs, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijscholen en examencentra, aan de gewesten. Zo kan elke gewest, binnen het Europees regelgevend kader, een optimaal verkeersveiligheidsbeleid voeren.
>
> Artikel 23 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt dat het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder geslaagd zijn voor een theoretisch en praktisch examen. Artikel 23 bepaalt eveneens dat de Koning de nadere

[2] Artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming'.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

regels voor het onderricht bepaalt, dat wordt gevolgd ter voorbereiding op het examen. Het is deze laatste bevoegdheid die hier wordt bedoeld. Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft dus een federale bevoegdheid. Daarentegen wordt de wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden verworven en nagegaan een gewestbevoegdheid.

De bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf blijft een federale bevoegdheid.

In het kader van de bevoegdheidsoverdracht:

- mag een rijschool die erkend is in een gewest eveneens in de andere gewesten werkzaam zijn;

- doet de regionalisering van de rijopleiding geen afbreuk aan de initiatieven voor rijbewijslessen op school;

- kan elke burger een rijopleiding in een rijschool van het gewest van zijn keuze volgen, ongeacht zijn verblijfplaats;

- kan elke burger zijn examen in een examencentrum van het gewest van zijn keuze afleggen, ongeacht zijn verblijfplaats.

Het spreekt voor zich dat wanneer specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rijscholen aan de gewesten worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het uitkeren van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven horen.

Het voorlopig rijbewijs, het rijbewijs met punten en de regels inzake verval blijven tot de federale bevoegdheid behoren.

Wat betreft artikel 23, § 1, 2º en 4º, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, heeft de aan de gewesten over te dragen bevoegdheid betrekking op datgene wat deze bepalingen opdragen aan de Koning.

Deze bepalingen stellen als voorwaarde voor het Belgisch rijbewijs:

> ‘2º geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten praktisch examen betreffende de kennis en vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd. De Koning bepaalt de nadere regelen inzake scholing; (…)
>
> 4º geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten examen over de kennis van de wetten en reglementen, het gedrag ter voorkoming van ongevallen, de voornaamste begrippen van mechaniek, alsook de eerste hulp bij ongevallen, betreffende het gebruik van de voertuigen van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd; de Koning bepaalt de nadere regelen inzake het onderricht.’

Onder de gewestbevoegdheid ressorteert voortaan ook artikel 23*bis* van dezelfde gecoördineerde wetten. Deze bepaling is thans echter nog niet in werking getreden, en heeft betrekking op het volgen van lessen in het kader van het nog niet in werking getreden rijbewijs met punten (‘Art. 23*bis*. De houder van een Belgisch rijbewijs volgt lessen bij een centrum voor voortgezette rijopleiding volgens de nadere regels en in de gevallen door de Koning bepaald. Deze lessen beogen met name de bestuurders aan te zetten tot een niet-agressief en preventief rijgedrag en tot een betere controle van het voertuig, zodat ze geen gevaarlijke situaties creëren; ze moeten gevolgd worden in een centrum voor voortgezette rijopleiding, dat beantwoordt aan door de Koning bepaalde voorwaarden.’).

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Aangezien aldus verduidelijkt wordt dat de federale overheid bevoegd blijft om ‘de kennis en de vaardigheden te bepalen die nodig zijn voor het besturen’, staat vast dat artikel 23, § 1, 1º, en artikel 38, § 3, (die als voorwaarde bepalen dat bepaalde verklaringen, onderzoeken en examens dienen te worden afgelegd in het kader van verval van recht tot sturen), en artikel 23, § 1, 3º, van dezelfde gecoördineerde wetten (geneeskundig onderzoek) onder de federale bevoegdheid blijven.

Artikel 23, § 2, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer regelt de gevallen van vrijstelling van examens. Artikel 23, § 2, luidt als volgt:

> ‘Art. 23. § 2. Van de examens, bedoeld bij § 1, 2º, 3º en 4º, is vrijgesteld de verzoeker die overlegt:
>
> 1º ofwel een geldig nationaal buitenlands rijbewijs dat is afgegeven overeenkomstig de voorwaarden die inzake internationaal wegverkeer van toepassing zijn of waarvan de geldigheid is erkend krachtens door de Koning afgesloten akkoorden; de Koning kan deze vrijstelling afhankelijk maken van voorwaarden inzake het verblijf van de verzoeker in de Staat die het rijbewijs heeft aangegeven;
>
> 2º ofwel een getuigschrift dat is afgegeven door een overheidsorgaan dat door de Koning is aangewezen en waarin bevestigd wordt dat hij geslaagd is voor een gelijkwaardig geoordeeld examen.’

Binnen dit artikel dient een onderscheid te worden gemaakt. De vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen (artikel 23, § 2, 1º) hangt samen met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en blijft dus federaal.

De vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen (artikel 23, § 2, 2º) hangt samen met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die, op grond van artikel 25 van dit voorstel van bijzondere wet, aan de gewesten toekomt (artikel 6, § 1, XII, 6º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De vrijstellingen bedoeld in de artikelen 27 tot 29 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn gelinkt aan de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs en blijven een federale bevoegdheid.

Ten slotte moet worden verduidelijkt dat met de termen ‘de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijscholen’ in de nieuw voorgestelde bepaling de regels worden bedoeld die de Koning op heden vaststelt zoals voorzien in artikel 23, § 3, van de voormelde wet : ‘§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt.’”[3]

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt over de ontworpen regeling.

[3] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 145-148.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDJVT‡

A. Het territoriale toepassingsgebied van de ontworpen regeling

5.1. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het rijonderricht dat een kandidaat-bestuurder in het Vlaamse Gewest krijgt, in overeenstemming moet zijn met de voorwaarden vermeld in het te nemen besluit en dat het alleen kan worden gegeven door een erkende rijschool vanuit een filiaal in het Vlaamse Gewest dat de minister of zijn gemachtigde heeft erkend.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

> "Wat de regels betreft die zich richten tot de rijscholen (en examencentra), is elk gewest bevoegd ten aanzien van de rijscholen (en examencentra) voor zover ze actief zijn op het grondgebied van dat gewest. De plaats waar de activiteit, meer bepaald het rijonderricht, uitgeoefend wordt, is aldus het relevante territoriale aanknopingspunt.
>
> Het Vlaamse Gewest is vanuit territoriaal oogpunt dan ook bevoegd om het professioneel rijonderricht te regelen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en dit ongeacht de plaats van de maatschappelijke zetel van de rechtspersoon of de woonplaats van de natuurlijke persoon-eenmanszaak."

5.2. In het aangehaalde artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt uitdrukkelijk bepaald dat een in een bepaald gewest erkende rijschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn.

Die bepaling werd aan het voorgestelde artikel 6, § 1, XII, 6°, toegevoegd nadat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende had opgemerkt:

> "Volgens de gemachtigde zou het voorgestelde artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wanneer dit geïnterpreteerd wordt volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel, onder meer tot gevolg hebben dat een rijschool die gehomologeerd is door een gewest en in dat gewest gevestigd is, *ipso facto* een bijkantoor zou mogen openen in een ander gewest.
>
> De gemachtigden hebben evenwel toegegeven dat de voorgestelde bepaling die bedoeling niet goed weergeeft. Ze moet dus in die zin worden herzien."[4]

In antwoord hierop werd een amendement ingediend dat als volgt werd verantwoord:

> "Het is de bedoeling van de auteurs dat het in beginsel toegelaten moet zijn voor een in een gegeven gewest erkende rijschool om in een ander gewest een bijhuis te vestigen. Immers, in het licht van de regels van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal lijkt het ons logisch dat zulks moet kunnen. De BWHI bepaalt nu reeds dat in economische aangelegenheden de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen (art. 6, § 1, VI, derde lid, BWHI).

[4] Adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013, over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 40.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Het klopt dat dit niet letterlijk zo opgenomen is in het voorgestelde artikel 6, § 1, XII, 6º, maar het dient dus wel, middels de toelichting bij het artikel, en op basis van de regels van het vrij verkeer, zeker zo begrepen te worden.

Het beschikkend gedeelte van het voorgestelde artikel 6, § 1, XII, 6º wordt in die zin aangevuld.”[5]

5.3. In artikel 1, 7°, van het ontwerp wordt het begrip “erkende rijschool” als volgt gedefinieerd:

> “een school voor het besturen van motorvoertuigen die over een erkenning beschikt die geldig is in het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest”.

Bijgevolg verhindert het gegeven dat uit artikel 2, eerste lid, van het ontwerp voortvloeit dat een rijschool erkend moet zijn om rijonderricht te geven aan een kandidaat-bestuurder in het Vlaamse Gewest, niet dat een in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of in het Waalse Gewest erkende rijschool werkzaam is in het Vlaamse Gewest.

5.4. Uit het artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vloeit evenwel voort dat een in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of in het Waalse Gewest erkende rijschool verplicht wordt om te beschikken over een filiaal in het Vlaamse Gewest om in dat gewest rijonderricht te kunnen geven.

Bijgevolg kan een in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of in het Waalse Gewest erkende rijschool die niet over een filiaal beschikt in het Vlaamse Gewest, niet op het grondgebied van het Vlaamse Gewest rijonderricht geven. Zo zou, bijvoorbeeld, een motorvoertuig van een dergelijke rijschool zich niet op het grondgebied van het Vlaamse Gewest mogen begeven met een kandidaat-bestuurder in het kader van een rijopleiding. Dat is manifest niet bestaanbaar met de vereiste in artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat een in een bepaald gewest erkende rijschool eveneens in de andere gewesten *werkzaam* mag zijn.

De vereiste dat een erkende rijschool over een filiaal in het Vlaamse Gewest moet beschikken om er rijonderricht te kunnen geven, moet bijgevolg worden weggelaten.[6]

B. Het rijonderricht dat wordt vrijgesteld van de ontworpen regeling

6.1. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp worden een aantal vormen van praktijkonderricht of rijonderricht vrijgesteld van de verplichting vermeld in het eerste lid van die bepaling, namelijk dat rijonderricht in het Vlaamse Gewest enkel kan worden gegeven in overeenstemming met de voorwaarden vermeld in het te nemen besluit door een erkende rijschool vanuit een filiaal in het Vlaamse Gewest dat de minister of zijn gemachtigde heeft erkend.

[5] *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/4, 12.

[6] Over de bestaanbaarheid van die vereiste met het Europese Unierecht: zie opmerkingen 11.1 tot 11.4.3.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Tot die vrijgestelde vormen van rijonderricht behoren onder meer “het rijonderricht dat de minister heeft goedgekeurd en dat wordt gegeven in een politieschool aan kandidaat-bestuurders die personeel zijn van de lokale politie en die een rijbewijs van categorie AM, Al, A2, A, B, B+E, Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, Dl+E, D, D+E of G willen behalen” (4°), “het rijonderricht dat de minister heeft goedgekeurd en dat wordt gegeven in een school van de federale politie aan kandidaat-bestuurders die personeel zijn van de federale politie en die een rijbewijs van categorie AM, Al, A2, A, B, B+E, Cl, Cl+E, C, C+E, Dl, Dl+E, D, D+E of G willen behalen” (5°) en “het rijonderricht dat wordt gegeven door de militaire overheid aan kandidaat-bestuurders die een militair rijbewijs willen behalen” (9°).

6.2. In de in opmerking 4 aangehaalde toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 wordt evenwel opgemerkt dat “de vrijstelling van examens bedoeld in artikel 27 tot 29 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn gelinkt aan de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs en (…) een federale bevoegdheid (blijven)”.

Artikel 27 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ luidt:

> “De kandidaat voor het rijbewijs is vrijgesteld van de theoretische en de praktische examens, indien hij aan een van de volgende voorwaarden voldoet:
>
> 1° houder zijn van een Belgisch militair rijbewijs waarvan de geldigheid bevestigd is door de militaire overheden, op voorwaarde dat de categorie van de voertuigen vermeld in de kolom ‘burger’ overeenstemt met deze waarvoor de geldigheid wordt aangevraagd, overeenkomstig de bepalingen van artikel 20. Deze vrijstelling is beperkt tot de categorieën AM, A1, A2, A, B en B+E;
>
> (…)
>
> 4° geslaagd zijn voor de theoretische en praktische proeven georganiseerd na de opleiding bedoeld in artikel 4, 6° en 9°, geldig voor de voertuigcategorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd.”

Artikel 4, 6° en 9°, van hetzelfde besluit, waarnaar die bepaling verwijst, bepaalt dat de volgende personen ontslagen zijn van de verplichting houder te zijn van een rijbewijs en het bij zich te hebben:

> “6° de leden van het personeel van de lokale politie die kandidaat zijn voor een rijbewijs geldig voor de categorieën AM, A1, A2, A, B, B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D of D+E, gedurende de scholing in een politieschool, waarvan het programma is goedgekeurd door de Minister; (…)
>
> 9° de leden van het personeel van de federale politie die kandidaat zijn voor het rijbewijs voor de categorie AM, A1, A2, A, B, B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D of D+E gedurende de opleiding die zij volgen in een school van de federale politie, waarvan het programma door de Minister goedgekeurd is;”

6.3. Het rijonderricht vermeld in artikel 2, tweede lid, 4°, 5° en 9°, van het ontwerp betreft personen die overeenkomstig artikel 27, 1° en 4°, *juncto* artikel 4, 6° en 9°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vrijgesteld zijn van de theoretische en praktische examens met het oog op het behalen van het rijbewijs. Die vrijstelling houdt verband met het gegeven dat

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

de personen in kwestie, zijnde militairen of personeelsleden van de federale of van de lokale politie, in het kader van hun werkzaamheden binnen het leger of de politie een specifieke rijopleiding krijgen. Artikel 27 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 maakt overigens gewag van "de opleiding bedoeld in artikel 4, 6° en 9°", waarmee de opleiding wordt bedoeld die personeelsleden van het personeel van de lokale en de federale politie in een politieschool of een school van de federale politie volgen.

Er moet dan ook worden besloten dat het federale bevoegdheidsvoorbehoud voor de vrijstelling van examens bedoeld in artikel 27 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998, eveneens betrekking heeft op de specifieke rijopleiding voor militairen en personeelsleden van de lokale en de federale politie.

6.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om het rijonderricht te regelen dat wordt gegeven in een politieschool, in een school van de federale politie of door de militaire overheid, weze het om dat rijonderricht vrij te stellen van de ontworpen regeling. Uit de bevoegdheidverdelende regels vloeit voort dat dat rijonderricht sowieso buiten de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest valt.

7.1. De overige in artikel 2, tweede lid, 2°, 3°, 6° tot 8°, van het ontwerp vermelde rijopleidingen betreffen kandidaat-bestuurders die een opleiding volgen met het oog op het behalen van een rijbewijs (3°, 6° en 7°) of die een opleiding volgen verstrekt door De Lijn of in een landbouwschool of een landbouwopleidingscentrum (2° en 8°).

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 57.371/VR heeft opgemerkt, zijn die opleidingen, wat het bepalen van de programma's en hun inhoud betreft, een gewest- of gemeenschapsbevoegdheid. Het komt evenwel aan de federale overheid toe om na te gaan of, gelet op de inhoud (of eventueel de organisatie) van het programma, een vrijstelling van rijbewijs kan worden verleend. Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden moeten de federale overheid en de gewesten evenwel het evenredigheidsbeginsel in acht nemen.[7]

7.2. De vrijstelling waarin artikel 2, tweede lid, 2°, 3°, 6° tot 8°, van het ontwerp voorziet, betreft evenwel niet het rijbewijs maar de ontworpen regeling van het rijonderricht. De goedkeuring van het rijonderricht door de Vlaamse minister bevoegd voor verkeersveiligheidsbeleid waarin die bepaling voorziet, strekt er niet toe na te gaan of een vrijstelling van het rijbewijs kan worden verleend. Met die goedkeuring gaat de minister enkel na of het rijonderricht van die aard is dat het vrijgesteld kan worden van de in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vermelde verplichting dat rijonderricht in het Vlaamse Gewest enkel kan worden gegeven in overeenstemming met de voorwaarden vermeld in het te nemen besluit door een erkende rijschool vanuit een filiaal in het Vlaamse Gewest dat de minister of zijn gemachtigde heeft erkend. Hiertoe is het Vlaamse Gewest op grond van zijn bevoegdheid inzake de rijopleiding bevoegd.

[7] Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 'tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming', opmerking 12.1.2.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

C. De ontworpen wijzigingen van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 ‘betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B’.

8.1. De artikelen 181 tot 188 van het ontwerp strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 ‘betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B’. Het betreft in hoofdzaak de wijziging van de bepalingen die in een verplichting voorzien voor de kandidaat-bestuurder die een rijopleiding met vrije begeleiding volgt, om zich te laten bijstaan door een begeleider die een vorming heeft genoten.

8.2. In advies 61.343/VR van 29 mei 2017 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent die regeling het volgende opgemerkt:

> “6.2. Er kan worden aangenomen dat het voorzien in een opleiding voor begeleiders van kandidaat-bestuurders die een rijopleiding met vrije begeleiding volgen, evenals voor de rijinstructeurs die een dergelijke vorming geven, behoort tot de in artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten overgedragen bevoegdheden inzake de scholing en de erkenningsvoorwaarden van rijscholen.
>
> 6.3. Zoals vermeld (opmerking 5.2) moeten de gewesten bij de uitoefening van die bevoegdheid evenwel de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden in acht nemen, en met name diens bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs –met inbegrip van het voorlopig rijbewijs. Door te bepalen dat de houder van het voorlopig rijbewijs B moet zijn vergezeld van een begeleider die een vorming voor begeleiders bij een erkende rijschool heeft doorlopen, wordt in het ontworpen artikel 3, § 2, f), van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 (artikel 9, 2°, van het ontwerp) het voorlopig rijbewijs geregeld hetgeen, zoals vermeld, een federale aangelegenheid is gebleven. Die bepaling kan dan ook geen doorgang vinden.”[8]

8.3. Het ontwerp strekt weliswaar niet tot wijziging van artikel 3, § 2, f), van het koninklijk besluit van 10 juli 2006. Artikel 7, eerste lid van dat besluit, naar luid waarvan met uitzondering van de gebrevetteerde rijinstructeurs die in dienst zijn van verenigingen zonder winstoogmerk en daarvan het bewijs leveren, niemand de houder van een voorlopig rijbewijs B tegen betaling mag begeleiden, wordt evenwel opgeheven.[9] In zoverre in die bepaling wordt geregeld welke personen al dan niet de houder van het voorlopig rijbewijs B mogen vergezellen, betreft het eveneens een regeling van het voorlopig rijbewijs, hetgeen een federale aangelegenheid is gebleven.

Het komt dan ook aan de federale overheid toe om, desgevallend, die bepaling aan te passen aan het gegeven dat het in het Vlaamse Gewest niet langer mogelijk is om rijonderricht aan te bieden buiten de rijschool om.

[8] Adv.RvS 61.343/VR van 29 mei 2017, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B, wat betreft de hervorming van de rijopleiding’.

[9] Artikel 182 van het ontwerp.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

RECHTSGROND

9.1. Uit het eerste en tweede lid van de aanhef blijkt dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 23, § 1, 2° en 4°, en § 3, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’ (hierna: wegverkeerswet) en in de artikelen 3, § 1, 16°, 15, 16, 18, 24 en 25 van het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

9.2. De voormelde bepalingen van het decreet van 24 februari 2017 bevatten geen delegatie aan de Vlaamse Regering en kunnen op zich geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

9.3. In artikel 23, § 1, 2° en 4°, en § 3, van de wegverkeerswet wordt de Koning (thans: de Vlaamse Regering) gemachtigd om de nadere regelen te bepalen inzake de scholing met het oog op het slagen van het praktisch examen en inzake het onderricht met het oog op het slagen voor het theoretische examen, en om de voorwaarden te bepalen waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die hij vaststelt.

Die bepaling biedt in beginsel rechtsgrond voor het ontworpen besluit, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

9.4. Op grond van de voormelde delegaties vermag de Vlaamse Regering in een erkenningsregeling te voorzien voor rijscholen, hun filialen en hun personeelsleden, of in een toelatingsregeling voor de rijschooldirecteur, de lesgevers of stagiairs-lesgevers, en de kantoorverantwoordelijken.

Het ontworpen besluit voorziet evenwel ook in een goedkeuringsvereiste van de opleiding die personeelsleden van een rijschool in het kader van hun verplichte bijscholing moeten volgen (artikel 117 van het ontworpen besluit) en legt aan de opleidingsverstrekkers van die opleidingen een aantal verplichtingen op (artikelen 118 en 119 van het ontworpen besluit). Al kan nog worden aangenomen dat de Vlaamse Regering op grond van de machtiging om de scholing of het onderricht nader te regelen of voorwaarden te bepalen waaraan de rijscholen moeten voldoen, in een verplichting mag voorzien voor personeelsleden van een rijschool om zich bijtijds bij te scholen, die machtiging verleent haar niet de bevoegdheid om de opleidingsverstrekkers van die bijscholingen zelf te gaan regelen.[10] Op die manier wordt niet het

[10] In advies 63.824/1/V heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, weliswaar aanvaard dat voor een regeling van de opleidingsverstrekkers, zijnde de instellingen die de opleiding voor lesgevers van het terugkommoment organiseren, een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval bleek evenwel uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’ dat de decreetgever onmiskenbaar een regeling van de opleiding van de lesgevers van het terugkommoment voor ogen had (adv.RvS 63.824/1/V van 16 augustus 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’, opmerking 3.4). Dat is hier niet het geval, zodat ook geen beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid voor de ontworpen regeling.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

rijonderricht zelf geregeld, maar het onderricht van de personeelsleden van de rijscholen. Hiervoor biedt artikel 23, § 1, 2° en 4°, en § 3, van de wegverkeerswet geen rechtsgrond.

Hetzelfde geldt voor de goedkeuringsvereiste van het specifieke bijscholingsprogramma dat een lesgever die een negatieve evaluatie krijgt, moet volgen (artikel 164, § 4, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit).

9.5. Ook voor de erkenningsregeling voor stagemeesters (artikel 77, §§ 4 en 5, van het ontworpen besluit) volstaat artikel 23, § 1, 2° en 4°, en § 3, van de wegverkeerswet als rechtsgrond niet. De stagemeesters in kwestie zijn weliswaar lesgevers van autorijscholen,[11] maar in hun hoedanigheid van stagemeester vormen zij geen kandidaat-bestuurders, maar wel kandidaat-lesgevers. Dit valt moeilijk in te passen in de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de scholing met het oog op het slagen van het praktisch examen en het onderricht met het oog op het slagen voor het theoretische examen te regelen.

Er kan voor die regeling ook geen beroep worden gedaan de algemene uitvoeringsbevoegdheid, vermits noch uit de tekst van de wegverkeerswet, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de wetgever de opleiding van de (kandidaat-)lesgevers beoogde te regelen.[12]

Bijgevolg is er geen rechtsgrond voor artikel 77, §§ 4 en 5, van het ontworpen besluit.

9.6. Verschillende bepalingen van het ontworpen besluit voorzien in een retributie. Een aantal ervan machtigen bovendien het bestuur om te bepalen aan wie de vergoeding toekomt en om de wijze van inning vast te stellen.[13]

Die bepalingen vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 1, tweede lid, van de wegverkeerswet waarin wordt bepaald dat bij de reglementen kan worden voorgeschreven dat vergoedingen worden geheven tot gehele of gedeeltelijke dekking van de kosten van het bestuur, controle of toezicht, evenals in artikel 27 van dezelfde wet waarin wordt bepaald dat de Koning (thans: de Vlaamse Regering) het tarief bepaalt van de ten bate van de Staat of van de erkende instellingen te heffen retributies voor gehele of gedeeltelijke dekking van de bestuurs-, controle- en toezichtskosten.

[11] Zie artikel 77, § 1, eerste en tweede lid, van het ontworpen besluit waaruit voortvloeit dat het om lesgevers moet gaan die minstens drie jaar de lestoelating hebben waarvoor zij als stagemeester willen optreden.

[12] Vgl. het hiervoor aangehaalde adv.RvS 63.824/1/V van 16 augustus 2018, opmerking 3.4.

[13] Zie o.m. de artikelen 58, 67, 82, 92, 95, 113, 154, 155, 156 en 205 van het ontworpen besluit.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden evenwel reeds opgemerkt dat een bepaling die aan de regering de bevoegdheid beoogt op te dragen om te bepalen in welke gevallen retributies kunnen worden geheven, strijdig is met artikel 173 van de Grondwet, volgens hetwelk het aan de wet- of decreetgever toekomt om die gevallen te bepalen.[14] Artikel 1, tweede lid, van de wegverkeerswet lijkt daar niet mee bestaanbaar, zodat de ontworpen regeling, in zoverre ze rechtsgrond zoekt in die bepaling, op los zand is gebouwd. Bijgevolg zouden de gevallen waarin retributies verschuldigd zijn, en door wie deze verschuldigd zijn, in een decretale bepaling moeten worden geregeld vooraleer de ontworpen bepalingen doorgang kunnen vinden.

VORMVEREISTEN

10.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt in titel 5 van het ontwerp (artikelen 127 tot 132) bepaald welke gegevens, waaronder persoonsgegevens, over het rijonderricht worden bijgehouden in een filiaal van een rijschool, en wordt in titel 9 (artikelen 170 en 171) de verwerking van gegevens door de rijschool en het bestuur geregeld.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

10.2. Ofschoon in het elfde lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, blijkt uit de aan de Raad van State overgemaakte stukken dat omtrent het ontwerp enkel advies werd gevraagd aan de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC).[15-16]

---

[14] Zie bv. adv.RvS 19.944/8 van 29 mei 1990 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 januari 1991 ‘tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met Afzonderlijk Beheer’, *Parl.St.* Vl.Parl. 1990-91, nr. 418/1, 19. Zie ook adv.RvS 52.594/3 van 19 februari 2013, over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 156.

[15] Advies VTC nr. 2019/14 van 3 juni 2019.

[16] In de begeleidende brief bij de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat om tegemoet te komen aan de opmerking van de VTC een bepaling zou kunnen worden toegevoegd aan artikel 170, § 3, van het ontwerp. De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft die bepaling, die geen deel uitmaakt van het voor advies voorgelegde ontwerp niet onderzocht, zodat, indien ze ook effectief aan het ontwerp wordt toegevoegd, ze alsnog voor advies aan de Raad van State zal moeten worden voorgelegd. Overigens blijkt uit de beslissing van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 dat elke aanpassing van het destijds goedgekeurd ontwerp, eerst het voorwerp dient uit te maken van een beraadslaging in de Vlaamse Regering, vooraleer deze voor advies kan worden voorgelegd aan de Raad van State.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDJVT‡

10.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,[17] heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,[18] noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de 'specifieke' regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.[19] Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 10.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de 'algemene' regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.[20] Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

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

10.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 10.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,[21] op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

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

[18] Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

[19] *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1)

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

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

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten[22] als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat. [23-24]

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Bestaanbaarheid met het recht van de Europese Unie

11.1. Het ontwerp valt onder het toepassingsgebied van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt' (hierna: dienstenrichtlijn). Weliswaar worden vervoerdiensten, met inbegrip van stadsvervoer, taxi's, ambulances en havendiensten, uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.[25] Het ontwerp regelt echter niet diensten op het gebied van vervoer, maar het onderricht en scholing door middel van rijscholen. De Europese Commissie heeft uitdrukkelijk gesteld dat rijscholen niet onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn vallen.[26]

De steller van het ontwerp lijkt dat ook te erkennen, vermits in de nota aan de Vlaamse Regering herhaaldelijk wordt opmerkt dat de onbepaalde duur van de erkenningsregelingen wordt ingevoerd om uitvoering te geven aan de dienstenrichtlijn.

11.2. Naar luid van artikel 16, lid 1, van de dienstenrichtlijn eerbiedigen de lidstaten het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat *dan die waar zij gevestigd* zijn en zorgen ze voor *vrije toegang tot en vrije uitoefening* van een dienstenactiviteit op hun grondgebied. Het tweede lid van die bepaling voegt daar het volgende aan doe:

> "De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen:
>
> a) een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;

---

[22] Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

[23] Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

[24] Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars', opmerkingen 5.1 tot 5.4.

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

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

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

b) een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of –vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet; (…).”

11.3.1. Uit het artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat een in andere lidstaat gevestigde rijschool verplicht wordt om te beschikken over een filiaal in het Vlaamse Gewest om in dat gewest rijonderricht te kunnen geven. Dit komt neer op een door artikel 16, lid 2, a), van de dienstenrichtlijn verboden verplichting voor dienstverrichters om over een vestiging op het grondgebied te beschikken. Het gegeven dat de beroepskwalificaties van de rijschooldirecteurs, de lesgevers en de kantoorverantwoordelijken worden erkend,[27] verandert hieraan niets. De rijschool waarvoor ze werkzaam zijn, zal immers nog steeds over een filiaal in het Vlaamse Gewest moeten beschikken opdat zij hun beroep op het grondgebied van dat gewest zouden kunnen uitoefenen.

11.3.2. Bovendien moet het om een erkende rijschool gaan. Uit de definitie van dat begrip in artikel 1, 7°, van het ontwerp blijkt dat het om een erkenning moet gaan die geldig is in het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Een erkenning in een andere lidstaat van de Europese Unie volstaat derhalve niet. Zelfs zonder de verplichting om over een filiaal in het Vlaamse Gewest te beschikken, komt het vereiste dat het om een erkende rijschool moet gaan neer op een door artikel 16, lid 2, b), verboden verplichting voor de dienstverrichter om bij de bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen.

11.4.1. Hierop gewezen, antwoordde de gemachtigde dat deze vereisten gerechtvaardigd zouden zijn om redenen die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu overeenkomstig artikel 16, lid 3, in samenhang gelezen met lid 1, van de dienstenrichtlijn.

11.4.2. De Europese Commissie heeft evenwel omtrent de in artikel 16, lid 2, van de dienstenrichtlijn geformuleerde eisen het volgende gesteld:

“In de lijst van eisen van artikel 16, lid 2, zijn voorbeelden opgenomen van eisen die in beginsel niet door een lidstaat kunnen worden gesteld wanneer op zijn grondgebied diensten worden verricht door een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd. Ook wordt verwezen naar eisen die doorgaans niet kunnen worden gesteld aan afnemers van diensten.

De meeste voorbeelden van in lid 2 genoemde eisen zijn al beoordeeld in de jurisprudentie van het HvJ en daarin strijdig bevonden met artikel 49 van het EG-Verdrag. Op deze basis is er een sterke veronderstelling dat dergelijke eisen niet kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op een van de vier doelen van algemeen belang van artikel 16, lid 3, omdat zij in het algemeen onevenredig zijn.

- de verplichting om te beschikken over een vestiging op het grondgebied waar de dienst wordt verricht

Artikel 16, lid 2, onder a), heeft betrekking op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een vestiging te openen in de lidstaat waarin zij grensoverschrijdende diensten willen verrichten. Zoals aangegeven door het HvJ doen

[27] Artikelen 87 tot 91.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

dergelijke eisen afbreuk aan het recht om grensoverschrijdende diensten te verrichten dat is neergelegd in artikel 49 van het EG-Verdrag, omdat zij de grensoverschrijdende verrichting van diensten onmogelijk maken door de dienstverrichter te verplichten om te beschikken over een duurzame infrastructuur in de ontvangende lidstaat[28].

- de verplichting om een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register

Artikel 16, lid 2, onder b), heeft betrekking op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een administratieve procedure voor een vergunning of inschrijving te doorlopen voordat zij feitelijk kunnen beginnen met het verrichten van hun diensten. Het HvJ heeft steeds geoordeeld dat dergelijke voorafgaande controles alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn, wanneer wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen[29]. Artikel 16, lid 2, onder b), heeft geen betrekking op vergunning- of inschrijvingstelsels op grond van andere regelgeving van de Gemeenschap, waaronder Richtlijn 2005/36/EEG inzake de erkenning van beroepskwalificaties."[30]

11.4.3. Hieruit vloeit voort dat de vestigingsplicht waarin artikel 2, eerste lid, van het ontwerp voorziet, niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 16, lid 3, van de dienstenrichtlijn, omdat het om een eis gaat die op zich als discriminatoir en onevenredig wordt beschouwd.

De vereiste dat een rijschool die in een andere lidstaat is gevestigd, over een erkenning moet beschikken die geldig is in het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, om in het Vlaamse Gewest rijonderricht te kunnen geven, kan op grond van artikel 16, lid 3, van de dienstenrichtlijn alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn. Thans liggen alvast geen redenen voor waarmee wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen.

11.5. Ten aanzien van een rijschool van een andere lidstaat die in het Vlaamse Gewest een filiaal vestigt,[31] houdt de erkenningsregeling waarin het ontwerp voorziet een vergunningsstelsel in dat, overeenkomstig artikel 9, lid 1, b) en c), van het de dienstenrichtlijn slechts kan worden aanvaard als de behoefte aan een vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en als het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

---

[28] *Voetnoot 126 van het aangehaalde citaat*: Arrest van 10 februari 1982, *Transporoute*, zaak 76/81; arrest van 15 januari 2002, *Commissie tegen Italië,* zaak C-439/99*;* arrest van 7 februari 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-279/00.

[29] *Voetnoot 127 van het aangehaalde citaat:* Arrest van 8 juni 2000, *Commissie tegen Italië*, zaak C-264/99; arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99; arrest van 13 februari 2003, *Commissie tegen Italië*, zaak C-131/01.

[30] Europese Commissie, *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, 2007, 40-41.

[31] Zonder daartoe verplicht te kunnen worden om rijonderricht te kunnen geven op het grondgebied van het Vlaamse Gewest: zie opmerking 11.3.1 tot 11.4.3.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

Het komt de steller van het ontwerp toe aan te tonen dat aan die voorwaarden is voldaan.

11.6. Vermits het ontwerp bovendien eisen bevat in de zin van artikel 15, lid 6, van de dienstenrichtlijn, moet de steller van het ontwerp overeenkomstig het zevende lid van die bepaling de Europese Commissie in kennis stellen van die regelingen, alsmede van de redenen voor die eisen.

Overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn moet de Europese Commissie eveneens worden geïnformeerd over de in het ontwerp vervatte goedkeuringsregeling voor de bijscholing van personeelsleden (artikel 117 van het ontwerp) en voor het specifiek bijscholingsprogramma (artikel 163 van het ontwerp).

B. Bestaanbaarheid met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

12.1. De ontworpen regeling, en met name de bepaling dat rijonderricht dat een kandidaat-bestuurder in het Vlaamse Gewest krijgt enkel kan worden gegeven door een erkende rijschool vanuit een erkend filiaal in het Vlaamse Gewest, leidt ertoe dat het niet langer mogelijk zal zijn om als gebrevetteerd, zelfstandig rijinstructeur kandidaat-bestuurders tegen betaling te begeleiden. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dit als volgt verantwoord:

> "Thans is het zo dat gebrevetteerde, zelfstandige rijinstructeurs overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen met categorie B rijonderricht mogen geven tegen betaling.
>
> De afgelopen jaren is evenwel vastgesteld dat er een sterke toename is van (al dan niet gebrevetteerde) personen die rijopleidingen aanbieden tegen betaling buiten de erkende rijscholen om.
>
> Bij de administratie en de parketten zijn de afgelopen jaren diverse dossiers aan de oppervlakte gekomen waarbij zowel gebrevetteerde als niet gebrevetteerde personen kandidaat-bestuurders misleiden of een onvoldoende kwalitatief rijonderricht aanbieden. Zo gelden er, bij het verstrekken van rijonderricht buiten de erkende rijscholen om, geen eisen inzake de leerstof, de lesvoertuigen en oefenterreinen, administratieve verplichtingen inzake het verstrekte rijonderricht, publiciteit, etc.
>
> De kwaliteitsbewaking is op heden ontoereikend. Deze personen werken buiten de erkende rijscholen om zodat het huidige kwaliteitsbewakingssysteem dat geldt ten aanzien van de erkende rijscholen niet van toepassing is en een doeltreffende controle onmogelijk is.
>
> Het is dan ook noodzakelijk om een regelgevend kader en kwaliteitsbewakingssysteem in te voeren dat elk professioneel rijonderricht omvat dat in het Vlaamse Gewest aangeboden wordt.
>
> Overeenkomstig het voorliggende ontwerp van besluit moet het rijonderricht dat een kandidaat-bestuurder in het Vlaamse Gewest krijgt, verplicht gegeven worden in overeenstemming met de voorwaarden van het voorliggende ontwerp van besluit en kan het enkel gegeven [worden] door een erkende rijschool vanuit een erkend filiaal in het Vlaamse Gewest."

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

12.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wees er in advies 61.343/VR van 29 mei 2017 al op dat het uitsluiten van de rijinstructeurs die hun activiteiten *niet* in een erkende rijschool ontplooien van de vorming voor begeleiders B, vragen deed rijzen in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De Raad merkte dienaangaande het volgende op:

> "10.1. Uit het ontworpen artikel 9/1 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 vloeit voort dat de vorming voor begeleiders bij een erkende rijschool moet worden gevolgd. Bijgevolg kunnen rijinstructeurs die hun activiteiten niet ontplooien via een erkende rijschool, de vorming voor begeleiders niet aanbieden.
>
> Zodoende doet de ontworpen regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, rijinstructeurs die hun activiteiten via een erkende rijschool ontplooien, die de vorming voor begeleiders kunnen geven en, anderzijds, rijinstructeurs die hun activiteiten niet in een erkende rijschool ontplooien, die dat niet kunnen doen.
>
> 10.2. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk is verantwoord. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[32]
>
> In de nota aan de Vlaamse Regering wordt het voormelde verschil in behandeling uitvoerig verantwoord, waarbij wordt gesteld dat '[d]oor te werken via de erkende rijscholen (...) het ontwerp [beoogt] de kwaliteit van de vorming van de begeleiders optimaal te garanderen' en dat '[d]eze keuze (...) ook het voordeel [biedt] dat de kwaliteitscontrole op de vorming voor begeleiders ingekanteld kan worden in een bestaande erkenning, de bestaande controlemechanismen en de bestaande sancties die gelden ten aanzien van de erkende rijscholen'.
>
> Evenwel wordt in de nota aan de Vlaamse Regering hieraan toegevoegd dat '[b]ij een volgende regelgevende wijziging (...) beoogd [zal] worden om ook de gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet ontplooien via een erkende rijschool toegang te verlenen tot het geven van het begeleidersmoment' en dat de 'kwaliteitsvoorwaarden (zoals in het koninklijk besluit van 11 mei 2004) (...) ook [zullen] gelden voor deze gebrevetteerde rijinstructeur'.
>
> Uit dat voornemen lijkt voort te vloeien dat ook indien het gaat om rijinstructeurs die hun activiteiten niet ontplooien via erkende rijscholen, de kwaliteit van de vorming voor begeleiders kan worden gewaarborgd. In die omstandigheden rijst de vraag of de aangehaalde verantwoording het verschil in behandeling wel kan verantwoorden.
>
> Het ontworpen artikel 9/1 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 moet worden herbekeken in het licht van het voorgaande."

[32] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies*: Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

12.3. In het thans voorliggende ontwerp worden gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet uitoefenen in een erkende rijschool, niet alleen uitgesloten van het geven van de opleiding voor begeleiders rijbrevet B, maar van het geven van *elke* rijopleiding. Bijgevolg zijn de gevolgen van het in het advies 61.343/VR van 29 mei 2017 vermelde verschil in behandeling tussen rijinstructeurs die hun activiteiten via een erkende rijschool ontplooien en rijinstructeurs die hun activiteiten niet in een erkende rijschool ontplooien, thans veel groter dan toen het geval was. De ontworpen regeling leidt er immers toe dat gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet in een erkende rijschool ontplooien, voortaan hun beroep niet meer zullen kunnen uitoefenen, behalve als ze alsnog onderdak zouden vinden in een erkende rijschool.

12.4.1. Ofschoon de Vlaamse Regering mag terugkomen op het in 2017 geuite voornemen om gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet in een erkende rijschool ontplooien toe te laten de opleiding voor begeleiders rijbewijs B te geven, en ofschoon zij meer in het algemeen mag optreden tegen (al dan niet) gebrevetteerde rijinstructeurs die een onvoldoende kwalitatief rijonderricht aanbieden, zal ze op overtuigende wijze moeten aantonen dat het verbod voor gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet in een erkende rijschool ontplooien, noodzakelijk is om de kwaliteit van het rijonderricht te waarborgen.

Volgens het Grondwettelijk Hof vergt de naleving van het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel immers dat de beperkingen die aan een categorie van personen worden opgelegd niet verder reiken dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. De evenredigheidstoetsing moet bijzonder stringent zijn wanneer een grondrecht wordt aangetast.[33]

Dat is hier het geval: vermits het voor gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet in een rijschool ontplooien niet langer mogelijk is hun beroep uit te oefenen, houdt de ontworpen regeling onmiskenbaar een beperking in van de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd bij artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht.

12.4.2. Nog volgens het Grondwettelijk Hof mag de vrijheid van ondernemen niet worden opgevat als een absolute vrijheid. De decreetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.[34]

In zoverre het ontwerp het gebrevetteerde rijinstructeurs onmogelijk maakt om nog langer als zelfstandige te opereren,[35] heeft het, zoals hiervoor opgemerkt, verregaande gevolgen. De Vlaamse Regering zal, meer dan thans het geval is, moeten aantonen dat de ontworpen regeling nodig is om het nagestreefde doel te kunnen bereiken, namelijk het waarborgen van de

[33] GwH 18 november 1992, nr. 74/92, B.3.6.

[34] Zie o.m. GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.18.4; GwH 20 oktober 2016, nr. 137/2016, B.8.2.

[35] Voor zover dat bestaanbaar is met de sociale wetgeving en er geen sprake is van schijnzelfstandigen, zouden gebrevetteerde rijinstructeurs als erkende lesgevers hun diensten wel nog kunnen aanbieden aan een erkende rijschool. Dit neemt niet weg dat hun statuut grondig verandert, vermits de kandidaat-bestuurders niet langer het cliënteel zijn van de rijinstructeurs in kwestie en de rijinstructeurs niet langer zelf hun tarieven kunnen bepalen, evenmin als de uren waarop zij werkzaam zijn.

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡

kwaliteit van de rijopleiding. Er kan daarbij niet mee worden volstaan te wijzen op gevallen van misbruik of gebrekkige dienstverlening. Zonder twijfel moet hiertegen worden opgetreden. De vraag rijst evenwel waarom de door de steller van het ontwerp nagestreefde kwaliteitsbewaking de inschakeling vereist van de erkende rijscholen waarvoor de rijinstructeurs werkzaam zijn en waarom die kwaliteitsbewaking door de overheid niet kan gebeuren bij de gebrevetteerde rijinstructeurs die als zelfstandige werkzaam zijn. Ook zouden een aantal verplichtingen die thans aan een erkende rijschool worden opgelegd, zoals het bekendmaken van de erkenning en van de tarieven, evenzeer kunnen worden opgelegd aan gebrevetteerde rijinstructeurs die hun activiteiten niet binnen een erkende rijschool ontplooien.

De ontworpen regeling moet worden heroverwogen in het licht van het voorgaande.

13. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het ontwerp grondig zal moeten worden herzien teneinde het in overeenstemming te brengen met de bevoegdheidverdelende regels, de regels van het Europese Unierecht en, desgevallend, het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bovendien moet de decreetgever optreden om in een rechtsgrond te voorzien voor sommige bepalingen van het ontworpen besluit en moet er nog aan een aantal vormvereisten worden voldaan.

Gelet hierop ziet de Raad van State af van het verdere onderzoek van het ontwerp en zal, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, de gewijzigde tekst aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-BAHTPAGFF-GGDDJVT‡