

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.069 van 18 maart 2026
in de zaak A. 243.508/XIV-39.923**

In zake: het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Vanpraet
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306a
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Mobiliteit
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Patrik De Maeyer en Daisy Daniels
 kantoor houdend te 1160 Brussel
 Tedescolaan 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 november 2024, strekt tot de
nietigverklaring van artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juni 2024
‘betreffende de Code van de openbare weg’ (BS 20 september 2024).

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.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 februari 2026 om 14.15 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Agnès Piessevaux, die *loco* advocaten Patrik De Maeyer en Daisy Daniels verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend 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

3.1. Op 6 maart 2024 brengt de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 75.256/AG/4 uit over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de Code van de openbare weg’.

Het ontwerp strekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’, teneinde dat besluit te vervangen door een nieuwe Code van de openbare weg. Beoogd wordt om daarin, in een nieuwe structuur, de bepalingen over te nemen die, na de overdrachten van bevoegdheden aan de gewesten bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, onder de bevoegdheid van de federale overheid blijven vallen.

3.2. Artikel 8, § 2, van het ontwerp, zoals voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, luidt als volgt:

“§ 2. Onder voorbehoud van de regels van de gewesten inzake de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen en inzake de vakbekwaamheid, is de vereiste minimumleeftijd voor het rijden op de openbare weg vastgesteld op:

1° 21 jaar voor de bestuurders van autobussen en autocars, alsook voor de bestuurders van andere auto's dienend voor bezoldigd vervoer van personen;

2° 21 jaar voor de bestuurders van andere auto's en slepen, wanneer de maximale toegelaten massa meer dan 7,5 ton bedraagt;

3° 18 jaar voor de bestuurders van andere motorvoertuigen;

4° 16 jaar voor de bestuurders van gespannen;

5° 14 jaar voor de bestuurders van niet ingespannen trekdieren, van last- of rijdieren of van vee.

Die leeftijd wordt echter teruggebracht op 12 jaar voor ruiters als zij begeleid worden door een ruiter die ten minste 18 jaar oud is;

6° 16 jaar voor de bestuurders van gemotoriseerde voortbewegings-toestellen, behalve:

a) in een erf;

b) op een voorbehouden weg;

c) in een voetgangerszone;

d) in een speelstraat;

e) voor de personen met een verminderde mobiliteit.

7° 16 jaar voor de bestuurders van bromfietsen, voor zover het voertuig geen passagier vervoert.

18 jaar voor de bestuurders van bromfietsen wanneer een passagier wordt vervoerd.”

In het bijgevoegde ontwerp van verslag aan de Koning wordt deze bepaling toegelicht als volgt:

“De bepalingen inzake de specifieke leeftijden die gelden in het kader van de rijopleiding en de vakbekwaamheid, worden niet behouden. Die leeftijden worden bepaald in de gewestelijke reglementering op het vlak van rijopleiding, rijexamens en vakbekwaamheid.

Aanpassingen betreffen de leeftijd van ruiters (deze term vervangt de term ‘de bestuurders van rijdieren’): de minimale leeftijd van ruiters die een ruiter begeleiden van 12 jaar is bepaald op 18 jaar in plaats van 21 jaar.

Er is nu geen minimumleeftijd voorzien voor personen met een beperkte mobiliteit die gebruik maken van een gemotoriseerd voortbewegingstoestel om zich gemakkelijker te verplaatsen. Het oude verkeersreglement (KB1/12/1975) voorziet een uitzondering op de minimumleeftijd van 16 jaar voor personen met een verminderde mobiliteit die gemotoriseerde voortbewegingstoestellen gebruiken die uitsluitend voor hen zijn bestemd. Voor deze personen geldt dus geen minimumleeftijd, voor zover zij een dergelijk bijzonder voortbewegingstoestel gebruiken.

In het kader van een inclusieve maatschappij (minder stigmatiserend) wordt deze laatste voorwaarde geschrapt. Voor kinderen met een verminderde mobiliteit geldt dus geen minimumleeftijd voor het gebruik van gemotoriseerde voortbewegingstoestellen, ongeacht of die uitsluitend voor hen zijn bestemd. De personen met een verminderde mobiliteit die gemotoriseerde voortbewegingstoestellen gebruiken en waarmee niet sneller dan stapvoets wordt gereden, blijven gelijkgesteld met voetgangers. [...]”.

3.3. Op 20 september 2024 wordt het koninklijk besluit van 3 juni 2024 ‘betreffende de Code van de openbare weg’ bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 8, § 2, van dit besluit luidt:

“Onder voorbehoud van de regels van de gewesten inzake de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen en inzake de vakbekwaamheid, is de vereiste minimumleeftijd voor het rijden op de openbare weg vastgesteld op:

1° 14 jaar voor de bestuurders van niet ingespannen trekdieren, van last- of rijdieren of van vee. Die leeftijd wordt echter teruggebracht op 12 jaar voor ruiters als zij begeleid worden door een ruiter die ten minste 18 jaar oud is;

2° 16 jaar voor de bestuurders van gespannen;

3° 16 jaar voor de bestuurders van gemotoriseerde voortbewegingstoestellen. Echter, in de volgende gevallen is er geen minimumleeftijd:

a) in een erf;

b) op een voorbehouden weg;

c) in een voetgangerszone;

d) in een speelstraat;

e) voor de personen met een verminderde mobiliteit;

4° 16 jaar voor de bestuurders van bromfietsen, voor zover het voertuig geen passagier vervoert;

5° 16 jaar voor de bestuurders van voertuigen van de categorie A1 bedoeld in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs;

6° 16 jaar voor de bestuurders van de voertuigen van de categorie G bedoeld in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, met een maximale toegelaten massa van ten hoogste 20 ton;

7° 17 jaar voor de [bestuurders] die houder zijn van een voorlopig rijbewijs categorie B bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen categorie B;

8° 21 jaar voor de bestuurders van driewielers van de categorie A bedoeld in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, behalve voor de houders van een rijbewijs geldig voor de categorie B, afgegeven vóór 1 mei 2013;

9° 21 jaar voor de bestuurders van auto's dienend voor het bezoldigd vervoer van personen, andere dan autobussen en autocars;

10° 18 jaar voor de bestuurders van andere motorvoertuigen”.

Dit is het bestreden besluit.

In het verslag aan de Koning wordt het bestreden artikel 8, § 2, van het besluit toegelicht als volgt:

“Dit artikel heeft betrekking op de minimumleeftijden voor het rijden op de openbare weg. Er moet immers rekening worden gehouden met de leeftijdsgrenzen die zijn vastgelegd in Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs. Bestuurders uit andere lidstaten die in het bezit zijn van een Europees rijbewijs maar jonger zijn dan de Belgische minimumleeftijd voor het behalen van een rijbewijs, moeten in België met een voertuig van de betrokken categorie kunnen rijden. Zo is de minimumleeftijd voor het behalen van een rijbewijs van categorie A1 (lichte motorfietsen) door de richtlijn bepaald op 16 jaar, maar in België bedraagt deze leeftijd 18 jaar.

De Raad van State heeft in haar advies over de code van de openbare weg, in antwoord op de vraag met betrekking tot de minimumleeftijd voor het rijden op de openbare weg, gesteld dat federale overheid bevoegd is om vast te stellen vanaf welke minimumleeftijd een bestuurder op de openbare weg mag rijden. Deze bepalingen ontbraken in het ontwerp dat aan de gewesten en aan de Raad van State werd voorgelegd. Na het advies van de Raad van State werden die minimumleeftijden opnieuw toegevoegd, in het bijzonder met het oog op de rechtszekerheid.

De bepalingen inzake de specifieke leeftijden die gelden in het kader van de rijopleiding en de vakbekwaamheid, worden, conform het advies van de Raad van State, niet behouden. Die leeftijden worden bepaald in de gewestelijke reglementering op het vlak van rijopleiding, rijexamens en vakbekwaamheid.

De bepaling met betrekking tot de minimumleeftijd voor het rijden op de openbare weg met een voorlopig rijbewijs, die eveneens ontbrak in het ontwerp dat aan de gewesten en aan de Raad van State werd voorgelegd, werd om dezelfde reden terug opgenomen. Zonder die bepaling zou dat immers betekenen dat de minimumleeftijd 18 jaar zou worden. Dat is vooreerst niet de bedoeling en daarenboven zou dat ook voor problemen zorgen voor de personen die nu reeds een voorlopig rijbewijs hebben op de leeftijd van 17 jaar. Net zoals het rijbewijs is ook het voorlopig rijbewijs geldig op het ganse Belgische grondgebied. Dit belet een gewest geenszins om in het kader van de rijopleiding een lagere minimumleeftijd te voorzien. In dit geval zal het niet gaan om de minimumleeftijd die van toepassing is op het voorlopig rijbewijs, maar om de minimumleeftijd voor de rijopleiding in het kader van de bevoegdheid die aan de gewesten is overgedragen door de 6de staatshervorming, en die enkel geldt op het grondgebied van het betrokken gewest.

Aanpassingen betreffen de leeftijd van ruiters (deze term vervangt de term ‘de bestuurders van rijdieren’): de minimale leeftijd van ruiters die een ruiter begeleiden van 12 jaar is bepaald op 18 jaar in plaats van 21 jaar.

Er is geen minimumleeftijd voorzien voor personen met een beperkte mobiliteit die gebruik maken van een gemotoriseerd voortbewegingstoestel

om zich gemakkelijker te verplaatsen. Het oude verkeersreglement (KB1/12/1975) voorziet een uitzondering op de minimumleeftijd van 16 jaar voor personen met een verminderde mobiliteit die gemotoriseerde voortbewegingstoestellen gebruiken die uitsluitend voor hen zijn bestemd. Voor deze personen geldt dus geen minimumleeftijd, voor zover zij een dergelijk bijzonder voortbewegingstoestel gebruiken.

In het kader van een inclusieve maatschappij (minder stigmatiserend) wordt deze laatste voorwaarde geschrapt. Voor kinderen met een verminderde mobiliteit geldt dus geen minimumleeftijd voor het gebruik van gemotoriseerde voortbewegingstoestellen, ongeacht of die uitsluitend voor hen zijn bestemd. De personen met een verminderde mobiliteit die gemotoriseerde voortbewegingstoestellen gebruiken en waarmee niet sneller dan stapvoets wordt gereden, blijven gelijkgesteld met voetgangers.”

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In het tweede middel voert de verzoekende partij een schending aan van de artikelen 3 en 3bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Het middel wordt door de verzoekende partij als volgt samengevat:

“De artikelen 3 en 3bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet) worden geschonden doordat deze bepalingen voorzien dat een voorontwerp voor een reglementair koninklijk besluit voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd dient te worden, terwijl de tekst van artikel 8, §2 van het ontwerp besluit [...] na het advies 75.256/AG/4 van 6 maart 2024 nog werd gewijzigd door de federale overheid en dit niettegenstaande het advies van de Raad van State het ontworpen artikel 8, §2 heeft gevalideerd en geen opmerkingen heeft gemaakt die tot een wijziging aanleiding gaf. Daarbij moet voor ogen gehouden worden dat de na het advies van de Raad van State doorgevoerde wijziging een voor het Vlaamse Gewest cruciaal punt is (zie historiek onder de feiten en retroacten)”.

In de toelichting bij haar middel wijst de verzoekende partij erop dat uit vaste rechtspraak van de Raad van State volgt dat indien aan een aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegde tekst naderhand nog substantiële wijzigingen worden aangebracht die niet uit de door de Raad van State

gemaakte opmerkingen voortvloeien of niet kunnen worden beschouwd als modaliteiten van de tekst die de Raad desgevallend had voorgesteld, de tekst opnieuw aan de afdeling Wetgeving dient te worden voorgelegd.

Zij zet, onder verwijzing naar het feitenrelaas in haar verzoekschrift, uiteen dat artikel 8, § 2, van het bestreden besluit na het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 6 maart 2024 *in extremis* nog op een aantal fundamentele punten werd gewijzigd zonder dat deze wijzigingen hun oorzaak vinden in het voormelde advies. Zij wijst daarbij in het bijzonder op het gewijzigde artikel 8, § 2, 7°, waarin voorzien wordt dat de minimumleeftijd voor het rijden op de openbare weg voor bestuurders die houder zijn van een voorlopig rijbewijs categorie B op 17 jaar wordt gelegd. De verzoekende partij benadrukt dat de afdeling Wetgeving in haar advies van oordeel was dat artikel 8, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit zoals voorgelegd aan de afdeling Wetgeving in overeenstemming was met de bevoegdheidsverdelende regels, waarbij ook expliciet bevestigd werd dat de gewesten bevoegd zijn om de minimumleeftijd te bepalen vanaf dewelke een bestuurder scholing kan volgen in het kader van de rijopleiding of de vakbekwaamheid, zo ook wanneer die scholing op de openbare weg plaatsvindt, zodat het advies niet noopte tot een aanpassing van de ontworpen bepaling. De aangebrachte wijzigingen zijn volgens de verzoekende partij ook problematisch zowel vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsverdelende regels, als vanuit de historiek van het dossier waaruit blijkt dat het Vlaamse Gewest niet akkoord was met de voorgestelde aanpassingen.

In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat zij in het tweede middel de vernietiging heeft gevraagd van het gehele artikel 8, § 2, en dus niet beperkt tot punt 7° ervan, en erop heeft gewezen dat artikel 8, § 2, van het ontwerp zoals voorgelegd aan de afdeling Wetgeving op een aantal fundamentele punten werd gewijzigd, hetgeen ook duidelijk blijkt uit een vergelijking van beide teksten. Zo werd -naast de wijziging van het uiteindelijke artikel 8, § 2, 7°,- bijvoorbeeld ook de leeftijdsvoorwaarde van artikel 8, § 2, 10°, die geldt voor kandidaat-bestuurders voor een bus die zich op de openbare weg begeven in het kader van de rijopleiding nog gewijzigd na het advies van de Raad van State, waarbij de federale overheid de indruk wekt dat de leeftijdsvoorwaarden

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.069 XIV-39.923-7/15

minimumvoorwaarden zijn waarvan het Vlaamse Gewest niet kan afwijken. In het ontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State lag die leeftijdsvoorwaarde op 21 jaar (artikel 8, § 2, 1°, van het ontwerp dat voorgelegd werd aan de Raad van State), wat in artikel 8, § 2, 10°, van het bestreden besluit op 18 jaar werd gebracht en waarmee de federale overheid volgens haar de indruk bestendigt dat het om een minimumleeftijd gaat waarvan de gewesten niet kunnen afwijken in plus of in min. Ook dit artikel 8, § 2, 10°, werd - net zoals artikel 8, § 2, 7°, en andere bepalingen van artikel 8, § 2- nog aangepast na het advies van de Raad van State zonder dat het advies van de Raad van State daar aanleiding toe gaf. Aldus dringt niet alleen de vernietiging van artikel 8, § 2, 7°, van het bestreden besluit zich op, maar de vernietiging van het gehele artikel 8, § 2, van het bestreden besluit. Om het geschil definitief op te lossen vraagt de verzoekende partij voorts dat de Raad van State zich uitdrukkelijk zou uitspreken over de gegrondheid van het eerste middel en zich niet zou beperken tot een vernietiging op grond van het tweede middel. Wanneer de Raad van State het bestreden besluit zou vernietigen op grond van het tweede middel zonder uitspraak te doen over het eerste middel, blijft het bevoegdheidsgeschil dat de grondslag vormt van het eerste middel volgens haar immers bestaan.

5. In haar memorie van antwoord merkt de verwerende partij in de eerste plaats op dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift nalaat te preciseren op welke rechtspraak van de Raad van State zij haar argumentatie steunt. De verwerende partij verwijst zelf naar rechtspraak van de Raad van State waaruit volgens haar blijkt dat ook wanneer er met een wijziging na advies niet tegemoet wordt gekomen aan een opmerking van de afdeling Wetgeving, er alsnog sprake kan zijn van een toegestane wijziging wanneer ze ertoe beperkt is een verduidelijking te geven (RvS 27 januari 2010, nr. 200.115, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.200.115, RvS 15 februari 2010, nr. 200.809, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.200.809). De verwerende partij benadrukt dat in het advies van de afdeling Wetgeving van 6 maart 2024 duidelijk gesteld wordt dat zij bevoegd blijft om vast te stellen vanaf welke minimumleeftijd een bestuurder op de openbare weg mag rijden. Aangezien in het ontwerp dat voor advies aan de afdeling Wetgeving werd overgemaakt, een duidelijke minimumleeftijd ontbrak voor kandidaat-bestuurders met een voorlopig rijbewijs categorie B, model M36
ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.069

die zich op de openbare weg begeven, heeft de verwerende partij om aan deze lacune tegemoet te komen, en in het licht van haar bevoegdheden met betrekking tot de toegang tot de openbare weg en het (voorlopig) rijbewijs en zoals uiteengezet in het verslag aan de Koning, deze verduidelijking toegevoegd in het licht van de rechtszekerheid. Zij voegt daaraan toe dat zij deze verduidelijking ook toevoegde in uitvoering van haar Europese verplichtingen nu zij met de toevoeging van de minimumleeftijd uitvoering geeft aan Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 ‘betreffende het rijbewijs’. Het betreft volgens haar dan ook louter een noodzakelijke verduidelijking, die de rechtszekerheid van het koninklijk besluit ten goede komt en die niet opnieuw diende te worden onderworpen aan de adviesverplichting van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat, in tegenstelling tot wat in het auditoraatsverslag wordt besloten, de toevoeging van artikel 8, § 2, 7°, aan het ontwerpbesluit geen substantiële inhoudelijke wijziging betreft, maar een noodzakelijke en logische verduidelijking. De regel dat aan de ontwerp tekst enkel nog wijzigingen mogen worden aangebracht die voortvloeien uit de opmerkingen van de afdeling Wetgeving, dient in redelijkheid te worden toegepast. Wijzigingen die een minimaal substantieel-inhoudelijk karakter hebben, zijn toegelaten. Zij herhaalt dat de Raad van State in dit kader reeds geoordeeld heeft dat wijzigingen die dienen om onduidelijkheden weg te nemen en de rechtszekerheid te vergroten, zijn toegestaan zonder dat een nieuwe adviesaanvraag vereist is. De toevoeging van de minimumleeftijd voor het voorlopig rijbewijs B model 36 valt volgens de verwerende partij precies onder deze categorie van toelaatbare verduidelijkingen, en is geenszins te vergelijken met een ingrijpende wijziging die de structuur of de strekking van het besluit zou aantasten. De toevoeging creëerde geen nieuwe rechtsregels, maar maakte de bestaande bevoegdheidsuitoefening concreet, wat de rechtszekerheid van de bepalingen ten goede komt. Ook dient volgens de verwerende partij de context van de wijziging volledig in aanmerking genomen te worden, met name de verplichting van de federale overheid om de minimumleeftijden vast te stellen conform de Europese Richtlijn 2006/126/EG. De federale overheid moet een minimumleeftijd bepalen voor het rijden met een voorlopig rijbewijs om te voldoen aan de eisen van

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.069

deze richtlijn. Bovendien staat de wijziging volgens de verwerende partij niet op gespannen voet met de bevoegdheden van de gewesten nu er een duidelijk onderscheid is tussen, enerzijds, de scholing in de rijsschool (gewestelijke bevoegdheid, zonder leeftijdsvereiste van de leerling) en, anderzijds, de toegang tot de openbare weg met een voorlopig rijbewijs (federale bevoegdheid, ter wille van de verkeersveiligheid). Een nieuw advies had de bevoegdheid van de federale overheid bovendien niet kunnen beïnvloeden aangezien de afdeling Wetgeving zich al uitgesproken heeft over de brede federale bevoegdheid in deze materie.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dienen de ministers, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van de dringende noodzakelijkheid, de ontwerpen van reglementaire besluiten aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State te onderwerpen. De verplichting opgelegd bij artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State houdt in dat de eindversie van het ontwerp aan de afdeling Wetgeving wordt voorgelegd, en niet een tekstversie waarin, desgevallend in het kader van bijkomende raadplegingen, nog wijzigingen kunnen worden aangebracht. Aan het vereiste inzake de raadpleging van de afdeling Wetgeving is derhalve voorbijgegaan wanneer deze heeft geadviseerd over een ontwerptekst en hieraan naderhand inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht welke niet het gevolg zijn van de opmerkingen van de afdeling Wetgeving en met betrekking tot dewelke geen beroep is of kon worden gedaan op de dringende noodzakelijkheid. Hieruit volgt dat een nieuw advies is vereist telkens aan een (ontwerp)besluit wijzigingen worden aangebracht met een minimaal substantieel-inhoudelijk karakter, behoudens diegene waarmee aan het advies van de afdeling Wetgeving wordt tegemoetgekomen of die een louter formeel-redactioneel karakter hebben.

7. Uit de eenvoudige vergelijking van de tekst van artikel 8, § 2, van het ontwerpbesluit zoals voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de aangenomen tekst ervan, zoals hoger weergegeven onder punten 3.2. en 3.3. van het feitenrelaas, blijkt reeds dat verschillende inhoudelijke wijzigingen werden aangebracht nadat de algemene vergadering van de afdeling

Wetgeving van de Raad van State op 6 maart 2024 haar advies nr. 75.256/AG/4 heeft uitgebracht.

Een van de na het advies toegevoegde bepalingen luidt:

“7° 17 jaar voor de [bestuurders] die houder zijn van een voorlopig rijbewijs categorie B bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen categorie B;”

Daarnaast werd artikel 8, § 2, van het ontwerpbesluit niet alleen formeel-redactioneel gewijzigd. Zo werd de inleidende zin van paragraaf 2 weliswaar behouden, maar wordt het aantal punten waarin een minimumleeftijd wordt bepaald in de aangenomen tekst met drie vermeerderd. Daarbij blijken verschillende punten ook inhoudelijke wijzigingen te hebben ondergaan zoals bijvoorbeeld wat de vereiste minimumleeftijd voor de bestuurders van autobussen en autocars betreft.

8. Dat de aangenomen tekst van artikel 8, § 2, nog een aantal wijzigingen heeft ondergaan nadat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 6 maart 2024 advies verleend heeft over het voorgelegde ontwerpbesluit, wordt door de verwerende partij niet betwist. Dit vindt ook bevestiging in het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit waarin gesteld wordt dat een aantal bepalingen inzake minimumleeftijden die “ontbraken in het ontwerp dat aan de gewesten en aan de Raad van State werden voorgelegd [...] opnieuw [werden] toegevoegd, in het bijzonder met het oog op de rechtszekerheid”.

9. Anders dan de verwerende partij het ziet, kan daarbij niet worden aangenomen dat de voormelde inhoudelijke wijzigingen het gevolg zijn van de opmerkingen van de Raad van State, afdeling Wetgeving. De afdeling Wetgeving heeft, ook wat de bevoegdheid betreft, immers uitsluitend advies uitgebracht over het aan haar voorgelegde ontwerpbesluit, met inbegrip van het ontworpen artikel 8, § 2, ook rekening houdend met de bespreking van die bepaling in het bijgevoegde verslag aan de Koning. Daarbij werd de voorgelegde tekst in overeenstemming bevonden met de bevoegdheidsverdelende regels.

10. De verwerende partij kan, mede in het licht van de totstandkoming van het bestreden besluit, de gevoerde procedure inzake betrokkenheid en het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit, voorts niet worden bijgevalen waar zij stelt dat de wijzigingen ten opzichte van het aan de afdeling Wetgeving voorgelegde ontwerpbesluit slechts een verduidelijking in het licht van de rechtszekerheid zouden inhouden.

Het gegeven dat naderhand aangebrachte wijzigingen aan een ontwerpbesluit zouden zijn doorgevoerd om tegemoet te komen aan “Europese verplichtingen”, is voorts geen dienend criterium om een ontwerpbesluit dat inhoudelijke wijzigingen bevat, niet opnieuw aan de afdeling Wetgeving voor advies voor te leggen en ontkracht eens te meer dat de aan het ontwerpbesluit aangebrachte wijzigingen louter als een verduidelijking zouden kunnen worden aangemerkt.

Hetzelfde geldt wat de argumentatie van de verwerende partij betreft dat de wijzigingen die aan het ontwerpbesluit zijn toegevoegd nadat de afdeling Wetgeving op 6 maart 2024 advies verleend heeft, niet op gespannen voet zouden staan met de bevoegdheden van de gewesten.

11. Er blijkt voorts niet dat, voor zover dat al mogelijk was, een beroep werd gedaan op de dringende noodzakelijkheid.

12. Het middel dat is gesteund op de miskennis van de adviesverplichting van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot ontwerpteksten met een reglementaire draagwijdte zoals verwoord in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreft de miskennis van een substantieel vormvoorschrift dat er in wezen toe strekt op een preventieve wijze de eerbiediging van de rechtsstaat, daarin begrepen het respect voor de door of krachtens de Grondwet bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheidsverdeling, de normenhiërarchie en de grondrechten te garanderen en, aldus, de rechtszekerheid te waarborgen. Dit raakt daarom te dezen de openbare orde. Bovendien, in zoverre de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat een nieuw advies de bevoegdheid van de federale overheid niet had kunnen

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.069 XIV-39.923-12/15

beïnvloeden aangezien de afdeling Wetgeving zich in haar advies “al uitgesproken [heeft] over de brede federale bevoegdheid in deze materie”, gaat zij eraan voorbij dat een advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State beperkt is tot de aan haar voorgelegde ontwerptekst en dat te dezen in het advies dienaangaande ook uitdrukkelijk een voorbehoud werd gemaakt. Er blijkt dan ook niet dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich vooralsnog reeds heeft kunnen uitspreken over de bevoegdheidsvraag zoals deze zich te dezen stelt in het licht van de aangenomen en in het kader van onderhavig beroep bestreden bepaling, hetgeen ook de draagwijdte van de bestreden bepaling had kunnen beïnvloeden.

Daarnaast werd, ingevolge het gebrek aan advies van de afdeling Wetgeving over de eindversie van de betrokken bepaling die verzuimd werd opnieuw aan de afdeling Wetgeving voor te leggen, aan de verzoekende partij wel degelijk een essentiële rechtswaarborg ontnomen. Artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, voert artikel 141 van de Grondwet uit. De procedure die deze bepaling invoert, heeft onder meer tot doel de in die grondwetsbepaling bedoelde “bevoegdheidsconflicten” te voorkomen (GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.057, B.3.3.).

13. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

Eerste en derde middel

14. Om het geschil definitief op te lossen vraagt de verzoekende partij dat de Raad van State zich uitdrukkelijk zou uitspreken over de gegrondheid van het eerste middel en zich niet zou beperken tot een vernietiging op grond van het tweede (of derde) middel, aangezien het bevoegdheidsgeschil dat de grondslag vormt van het eerste middel dan immers blijft bestaan.

15. Het eerste en derde middel kan niet leiden tot een ruimere vernietiging dan het gegrond bevonden tweede middel, en behoeft dan ook geen verder onderzoek. De inwilliging van het verzoek van de verzoekende partij zou de Raad van State er voorts toe brengen vooruit te lopen op het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, over de bevoegdheidsvraag zoals deze zich te dezen

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.069 XIV-39.923-13/15

stelt in het licht van de aangenomen en in het kader van onderhavig beroep bestreden bepaling.

V. Omvang van de uit te spreken vernietiging

16. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat zij de vernietiging heeft gevraagd van het gehele artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juni 2024 en dus niet beperkt tot punt 7° ervan.

17. Het bestreden besluit is een reglementair besluit. Het is derhalve in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het bestreden besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

Er dient derhalve eerst nagegaan te worden of de gedeeltelijke vernietiging tegemoetkomt aan het belang van de verzoekende partij, en daarna of dit afsplitsbaar is van de rest.

18. Het hiervoor gegrond bevonden tweede middel verantwoordt de integrale vernietiging van artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juni 2024, welke vernietiging ook tegemoet blijkt te komen aan het belang van de

verzoekende partij. Het is ook enkel van artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juni 2024 dat zij de vernietiging vraagt.

Er wordt voorts door geen van de partijen betwist dat artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juni 2024 afsplitsbaar is van de rest van het koninklijk besluit en dat de verwerende partij, ook afgezien deze bepaling, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juni 2024 ‘betreffende de Code van de openbare weg’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques