

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.015 van 21 juni 2013
in de zaak A. 197.379/IX-6906**

In zake :
1. Paul VAN EGDOM
2. Luc AERTSSEN
3. Henri PAULS
4. Ludo SARENS
5. Johan MICHIELENS
6. de NV PAULS CONVOY SERVICE
7. Patrick VERWERFT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te 8610 Kortemark
Torhoutstraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Vanden Eynde en Bart Van Hyfte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 augustus 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 betreffende het
wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad
van 14 juni 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 212.363 van 31 maart 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De eerste, tweede, derde, vierde, vijfde en zevende verzoekende partij hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de voornoemde verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De eerste, tweede, derde, vijfde en zevende verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frederik Vanden Bogaerde, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Afstand van geding

3. Vermits de zesde verzoekende partij de procedure niet heeft voortgezet, wordt in haren hoofde de afstand van geding vastgesteld.

IV. Feiten

4. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in het arrest nr. 212.363 van 31 maart 2011.

Op 2 juli 2012 wordt het in punt 3.8 van voornoemd arrest aangehaalde samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten betreffende de organisatie van het uitzonderlijk vervoer ondertekend.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (verder aangeduid als BWHI), doordat het bestreden besluit eenzijdig door de federale regelgever werd uitgevaardigd, zonder dat daarover een samenwerkingsakkoord met de gewesten werd gesloten.

Een dergelijk samenwerkingsakkoord is volgens hen vereist, omdat, voor de reglementering van het uitzonderlijk vervoer, rekening dient te worden gehouden met enerzijds, de bevoegdheid van de federale overheid inzake “de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer en inzake de technische voorschriften betreffende de verkeers- en vervoermiddelen (artikel 6, § 4, 3°, van de BWHI), en anderzijds met de bevoegdheid van de gewesten inzake de wegen en hun aanhorigheden”, overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de BWHI. De federale bevoegdheid heeft betrekking op de technische voorschriften die worden vastgesteld “ter behartiging van een federale aangelegenheid, namelijk de veiligheid van het wegverkeer”; de gewestelijke bevoegdheid inzake de “wegen en hun aanhorigheden”, heeft betrekking op de beheersbevoegdheid in ruime zin, waardoor aan de gewesten de “zorg voor de wegeninfrastructuur” is toebedeeld. Dit impliceert dat de gewesten eveneens technische voorschriften kunnen uitvaardigen voor zover deze voorschriften tot doel hebben de wegeninfrastructuur te beschermen en de beschadiging van het wegdek te voorkomen. Zodoende zijn de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten dermate verstrengd, dat enkel een samenwerkingsakkoord de mogelijkheid biedt om de materie uitzonderlijk vervoer in één tekst op efficiënte wijze te regelen. Nu de federale overheid alleen is opgetreden, heeft die haar bevoegdheid overschreden.

6. De verwerende partij antwoordt dat het middel niet ontvankelijk is, omdat het geen voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden rechtsregel inhoudt en evenmin preciseert hoe de aangehaalde rechtsregel werd geschonden. In de uiteenzetting van het middel wordt geenszins uitgelegd waarom artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de BWHI “op manifeste wijze” geschonden werd; tevens preciseren de verzoekende partijen niet welke bepalingen van het bestreden besluit de federale bevoegdheid overschrijden.

Ten gronde stelt de verwerende partij dat zij haar bevoegdheid niet heeft overschreden, omdat zij binnen de perken van haar bevoegdheid is gebleven inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het

vervoer. Zij verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 14 oktober 2009 (nr. 47.214/4), waaruit blijkt dat het ontwerp is aangepast en het zich ertoe beperkt het verkeer van uitzonderlijke voertuigen te regelen, om ervoor te zorgen dat dit verkeer veilig en vlot verloopt.

De verwerende partij wijst erop dat de verzoekende partijen geen wettelijke bepalingen aanduiden waaruit blijkt dat het uitzonderlijk vervoer slechts via een samenwerkingsakkoord kan worden geregeld. Zij preciseert in dit verband dat het feit dat de bevoegdheden van de federale overheid en van de gewesten nauw met elkaar verbonden zijn, geenszins impliceert dat de federale en de gewestelijke overheid niet regelgevend zouden mogen optreden zonder voorafgaand een samenwerkingsakkoord af te sluiten. Voor wat de wegen en hun aanhorigheden betreft bestaat er geen verplichting om een samenwerkingsakkoord af te sluiten tussen de federale overheid en de gewesten gelet op de gevallen opgesomd in artikel 92bis, § 2 tot § 4quinquies, van de BWHI. Er bestaat alleen de mogelijkheid om een dergelijk akkoord af te sluiten, en dit gebeurde op 2 juli 2012 onder de vorm van een samenwerkingsprotocol, dat de informatie-uitwisseling tussen de gewesten en de federale overheid beoogt te bestendigen en te verbeteren.

De verwerende partij besluit dat het bestreden besluit zonder dit samenwerkingsakkoord perfect kan worden uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de sinds lang aangewende methoden van gegevensuitwisseling tussen de federale overheid en de gewesten.

7. In hun memorie van wederantwoord houden de verzoekende partijen voor dat het middel ontvankelijk is, omdat het duidelijk aangeeft dat het bestreden besluit in zijn geheel strijdig is met artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de BWHI, “daar waar de bevoegdheden inzake uitzonderlijk vervoer (enerzijds vanuit verkeersveiligheid en anderzijds vanuit openbare werken) dermate verweven zijn dat het zonder samenwerkingsakkoord onmogelijk is om op bevoegde wijze een koninklijk besluit met als onderwerp uitzonderlijk vervoer uit te vaardigen”.

Desbetreffend verwijzen de verzoekende partijen naar de adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving, waarin volgens hen werd gesteld dat het aangewezen is om een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale staat en de gewesten, gelet op de “onderlinge verwevenheid” van de materies waarvoor respectievelijk de federale overheid en de gewesten bevoegd zijn.

Om hun stelling verder te onderbouwen verwijzen de verzoekende partijen naar het verslag aan de Koning voorafgaand aan het bestreden besluit, waarin wordt aangegeven dat de bevoegdheden verstrengeld zijn, naar het administratief dossier, waaruit voortvloeit dat het de bedoeling was om tot één oplossing voor uitzonderlijk vervoer te komen, waardoor al de aspecten geregeld worden, zowel federaal als gewestelijk. Volgens de verzoekende partijen moet het samenwerkingsakkoord meer inhouden dan een informatie-uitwisseling. Een dergelijk samenwerkingsakkoord kan, zelfs buiten de gevallen voorzien in voornoemd artikel 92bis van de BWHI.

Zij besluiten dat, in geval van ontstentenis van een samenwerkingsakkoord bij verstrengelde bevoegdheden, het eenzijdig optreden van één overheid, aanleiding geeft tot bevoegdheidsoverschrijding.

8. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij er in essentie op dat er geen noodzaak bestaat tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de BWHI in deze aangelegenheid en dat de opheffing van artikel 59.5 van de Wegcode geen impact heeft op de bevoegdheid van de gewesten inzake openbare werken en vervoer, meer bepaald inzake de bescherming van de wegeninfrastructuur en de voorkoming van de beschadiging van het wegdek, waardoor het doelmatig uitoefenen van deze bevoegdheid overdreven moeilijk of onmogelijk zou worden.

In ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij dat een eventuele nietigverklaring zou worden beperkt tot de opheffingsbepaling van

artikel 39, 3°, van het bestreden besluit, waardoor artikel 59.5 van de Wegcode wordt opgeheven. Een dergelijk gedeeltelijke vernietiging zou tot gevolg hebben dat de waarborg op overleg met de gewesten bij de aflevering van de vervoersvergunning door de federale overheid, volledig en integraal wordt hersteld.

Zij voegt daaraan toe, wat de grond van het middel betreft, dat de adviezen van de afdeling wetgeving zo moeten worden gelezen dat in geval van nauwe verwevenheid van de materies die door de federale en gewestelijke overheid worden geregeld, een samenwerkingsakkoord zich opdringt, maar niet dat hiertoe een verplichting bestaat.

Te dezen blijkt dat zowel de federale overheid als de gewestelijke overheden vanuit hun eigen autonomie tot de conclusie zijn gekomen en geopteerd hebben om elk afzonderlijk regelgevend op te treden en de samenwerking te beperken tot het administratief niveau, het voorliggende samenwerkingsprotocol van 2 juli 2012 is dan ook geen samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de BWHI, maar een louter schriftelijke bevestiging van een samenwerking op administratief niveau. Volgens de verwerende partij is het protocolakkoord daartoe evenwel niet noodzakelijk om het uitzonderlijk vervoer te organiseren, want er is geen sprake van “een onontwarbare verstrengeling van bevoegdheden” en daaruit volgende praktische moeilijkheden, “die het sluiten van een samenwerkingsakkoord” absoluut noodzakelijk zouden maken.

9. De verzoekende partijen hernemen in hun “memorie na verslag” hun argumentatie uit het verzoekschrift.

Beoordeling

Onderzoek van de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel

10. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. De uiteenzetting van een middel vereist dat zowel de rechtsregel of het rechtsbeginsel wordt aangeduid dat volgens de verzoeker werd geschonden, als de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door het bestreden besluit werd geschonden.

Opdat een middel ontvankelijk zou zijn, is het nodig maar voldoende, summier doch duidelijk de beweerde onregelmatigheid van de bestreden beslissing aan te geven.

11. De verzoekende partijen voeren in het verzoekschrift met betrekking tot het bestreden besluit aan dat artikel 6, § 1, X, 1°, van de BWHI is geschonden. Onder verwijzing naar het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit stellen ze dat de bevoegdheidsverdeling inzake uitzonderlijk vervoer niet duidelijk is. Ze wijzen op de onderscheiden bevoegdheden van de federale en de gewestelijke overheden vervat in de artikelen 6, § 4, 3° en 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de BWHI en stellen dat, wat het uitzonderlijk vervoer betreft, “de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten dermate verstrengeld zijn, dat enkel een samenwerkingsakkoord de mogelijkheid biedt om de materie uitzonderlijk vervoer in één tekst op efficiënte wijze te regelen”. In casu is er geen dergelijk samenwerkingsakkoord.

Hieruit blijkt dat de verzoekende partijen menen dat het bestreden besluit (in al zijn bepalingen) de in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de BWHI bepaalde bevoegdheidsverdelende regel schendt, doordat, wat het uitzonderlijk vervoer betreft, de bevoegdheden van de federale overheid en van de gewesten dermate verweven zijn dat ze alleen via een samenwerkingsakkoord

kunnen worden uitgeoefend. Ze geven aldus duidelijk de beweerde onregelmatigheid van het bestreden besluit aan en de wijze waarop volgens hen de schending plaatsvindt. De verwerende partij kon zich hiertegen verdedigen en heeft dit ook gedaan.

12. De exceptie is niet gegrond.

Onderzoek van de gegrondheid van het middel

13. Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de BWHI luidt als volgt:

“De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater (thans artikel 39) van de Grondwet zijn:

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

1° de wegen en hun aanhorigheden;”.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies nr. 43.437/AV van 18 september 2007, 39-44, inzonderheid 42 op grond van een uitvoerige motivering, gesteld dat de bevoegdheid van de gewesten op het vlak van de wegenis een bevoegdheid is die de gehele wegenis omvat en dat die bevoegdheid moet worden begrepen als een beheersbevoegdheid in de ruime zin van het woord, die niet beperkt is tot de zuivere patrimoniale aspecten van de wegen en hun aanhorigheden. In de uitoefening van hun bevoegdheid kunnen de gewesten onder meer normen aannemen ter bescherming van de wegeninfrastructuur, onder meer ter bestrijding van de schade aan die infrastructuur (Grondwettelijk Hof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.10.2., eodem loco, 42). Deze kamer valt deze uitvoerige motivering bij, op dezelfde gronden.

Dit houdt in dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de wegenis niet omvat het aannemen van regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, ook al moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de aangelegenheden bepaald in artikel 6, § 4, 3°, van de BWHI, zijnde het ontwerpen van de regels van

de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (cf. voornoemd advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving, 42).

Deze materies behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Tot de regels van de algemene politie en de reglementering van het verkeer en het vervoer behoren de algemene reglementen die de Koning op grond van artikel 1 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit, vermag vast te stellen (GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, punt B.6.1.).

De “reglementering van het verkeer” heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden (cf. voornoemd advies, p. 44, punt 5.2.).

14. Het bestreden besluit heeft rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, luidens hetwelk de Koning de algemene reglementen vaststelt betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken.

Het regelt de voorwaarden waaraan de gebruikers van uitzonderlijke voertuigen dienen te voldoen om deze voertuigen op de openbare weg in het verkeer te brengen. Het regelt in het bijzonder de verplichtingen van de gebruikers, van de begeleiders, van de verkeerscoördinatoren en van de bestuurders van deze voertuigen (art. 1). Een eerste hoofdstuk omvat een aantal definities, het toepassingsgebied en categorieën van uitzonderlijke voertuigen. Hoofdstuk 2 betreft de vergunning en omvat de verplichting van vergunning, de

vergunningsaanvraag en de retributie. De hoofdstukken 3 en 4 bepalen respectievelijk de voorschriften met betrekking tot het uitzonderlijk voertuig en met betrekking tot de lading van de uitzonderlijke voertuigen. Hoofdstukken 5 en 6 omvatten respectievelijk voorschriften met betrekking tot de veiligheidsuitrusting en met betrekking tot de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen. Hoofdstuk 7 bepaalt voorschriften met betrekking tot de verkeersdeelneming van uitzonderlijke voertuigen. De hoofdstukken 9 en 10 bevatten respectievelijk wijzigings- en slotbepalingen.

Het bestreden besluit beoogt bijgevolg het “uitzonderlijk vervoer” te omschrijven en het aan een vergunning te onderwerpen teneinde “de verkeersveiligheid te verzekeren, alsmede (...) het verkeer van het uitzonderlijk vervoer veilig en vlot te laten verlopen” (artikel 5, eerste lid, van het bestreden besluit), waarbij het bijzondere voorschriften uitvaardigt met betrekking tot het voertuig en de lading, de veiligheidsuitrusting, de begeleiding en de verkeersdeelneming van dit uitzonderlijk vervoer. Deze aangelegenheden kunnen aldus worden ingepast in de hiervoor omschreven federale bevoegdheid inzake de “algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”, daar het bestreden besluit zich beperkt tot het regelen van het verkeer van uitzonderlijke voertuigen om ervoor te zorgen dat dit vervoer veilig en vlot verloopt, en dat ook het wegverkeer in het algemeen veilig en vlot verloopt.

15. De verzoekende partijen voeren aan dat de hiervoor aangehaalde bevoegdheden dermate “verstrengeld” zijn dat enkel een samenwerkingsakkoord de mogelijkheid biedt de materie uitzonderlijk vervoer in één tekst op efficiënte wijze te regelen.

Aangezien de bijzondere wetgever inzake de in het geding zijnde bevoegdheden niet heeft voorzien in een formele verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord – en de verzoekende partijen beweren zulks overigens ook niet – houdt in de regel de afwezigheid van samenwerking in een

aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidsregels (zie bv. Arbitragehof 14 juli 2004, nr. 132/2004, overwegingen B.6.1. en B.6.2.). Het staat aan de overheden die complementaire bevoegdheden uitoefenen te beoordelen of het opportuun is dat toepassing wordt gemaakt van artikel 92bis, § 1, BWHI (Arbitragehof 28 september 2005, nr. 147/2005, punt B.8.2.).

Het voorgaande lijdt uitzondering indien de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend (zie bv. Arbitragehof 14 juli 2004, nr. 132/2004). Het komt de verzoekende partijen toe aan te tonen dat de afwezigheid van samenwerking een schending van de bevoegdheidverdelende regels inhoudt en dat derhalve de totstandkoming van een samenwerkingsakkoord absoluut noodzakelijk is voor het voeren van een coherent beleid inzake, te dezen, het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen (cf. Arbitragehof 28 september 2005, nr. 147/2005, punt B.8.3.).

16. Ter adstructie van het “verstrengeld” zijn van beide bevoegdheden wat het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen en de noodzaak tot totstandkoming van een samenwerkingsakkoord betreft, voeren de verzoekende partijen een aantal feitelijke argumenten aan, doch die leiden niet tot het besluit dat de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten ter zake dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

De argumenten ontleend door de verzoekende partijen aan de uiteenzetting van de regering in het Verslag aan de Koning en aangevoerd tijdens de genese van de regelgeving, doen mogelijks blijken dat het feitelijk wenselijk zou zijn, te komen tot een dergelijke onderlinge samenwerking, maar op zich tonen zij in redelijkheid niet aan dat de totstandkoming van een samenwerkingsakkoord absoluut noodzakelijk zou zijn voor de tenuitvoerlegging van een coherent beleid inzake het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen. Evenmin leidt het argument

dat, naar de verzoekende partijen betogen, ook de Vlaamse regering een quasi zelfde tekst vooropstelt als het thans bestreden besluit, niet tot een ander besluit: de loutere omstandigheid dat een gewest het nodig kan oordelen om, in de uitoefening van zijn beheersbevoegdheid, criteria te gebruiken bij het uitoefenen van een bevoegdheid die hem uitdrukkelijk is toegewezen, namelijk de zorg voor de weginfrastructuur, en die ook gehanteerd worden of gebruikt kunnen worden binnen de bevoegdheid van de federale overheid, doet op zich in redelijkheid niet van de vereiste noodzakelijke verwevenheid blijken. In voorkomend geval staat het immers aan het gewest om aan te tonen dat de gebruikte criteria wel degelijk passen in de eigen beheersbevoegdheid.

17. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

18. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

19. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen machtsoverschrijding aan door onbevoegdheid, doordat de grondwettelijke gewoonte betreffende de lopende zaken werd geschonden. Zij stellen dat het bestreden besluit is genomen op een ogenblik dat de ontslagnemende federale regering enkel nog belast was met de lopende zaken, zodat het bestreden besluit niet valt onder de categorie van de lopende zaken, niet dringend was en evenmin “de bekroning is (was) van een normaal afgewikkelde procedure”, vermits voornoemd besluit “het verrassend en plots resultaat is van een sedert geruime tijd opgezette langdurige operatie, die evenwel met bijzondere overhaasting werd afgewikkeld, zonder hierin over de nodige bevoegdheid te beschikken om verordenende bepalingen uit te vaardigen”. Deze “bijzondere overhaasting” zou

blijken uit het feit dat het overleg met de beroepsfederaties zijn normale verloop niet heeft gekend, en dat het noodzakelijk overleg met de gewesten nog niet was afgerond.

20. De verwerende partij antwoordt dat als “lopende zaken” worden beschouwd:

“1° dringende zaken waarvan de regeling redelijkerwijze niet kan worden uitgesteld,
2° zaken van dagelijks bestuur en
3° zaken die de normale voortzetting of beëindiging inhouden van procedures die regelmatig werden ingesteld vóór het regeringsontslag”.

Zij gaat dan verder in op de categorie vermeld onder 3° en houdt in essentie voor dat uit de uiteenzetting van de feiten en uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de procedure is ingezet sinds jaren vóór de kritieke periode van de lopende zaken, die begon op 26 april 2010. Zij voegt daaraan toe dat van enige overhaasting in de afhandeling van de procedure geen sprake is.

21. De verzoekende partijen repliceren dat het bestreden besluit niet het resultaat is van een normale afwikkeling van de procedure aangevat vóór de periode van de lopende zaken. Hiertoe verwijzen zij naar het ontbreken van een samenwerkingsakkoord met de gewesten, naar het niet voorhanden zijn van een kader inzake begeleiding, naar het niet respecteren van de gemaakte beleidskeuzen en naar het praktisch motief voor het snel uitvaardigen van het bestreden besluit, met name het beperken van de begeleiding van uitzonderlijk vervoer door de politie, die op dat ogenblik diende te worden ingezet om het Belgische voorzitterschap van de EU in goede banen te leiden.

22. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de BWHI niet absoluut noodzakelijk was voor het regelen van de gewestelijke en federale bevoegdheden inzake het uitzonderlijk vervoer, dat er geen sprake is van een onontwarbare verstrengeling van bevoegdheden tussen de federale overheid en de

gewesten, dat op 2 juli 2012 effectief een protocolakkoord werd afgesloten dat zich louter op administratief niveau situeert en dat het perfect mogelijk is dat de gewesten en de federale staat hun respectieve bevoegdheden inzake uitzonderlijk vervoer apart uitoefenen en kunnen uitwerken in een eigen regelgeving.

23. De verzoekende partijen hernemen in hun “memorie na verslag” hun argumentatie uit het verzoekschrift.

Beoordeling

24. Het bestreden besluit dagtekent van 2 juni 2010. De zittende regering, die sinds 26 april 2010 ontslagnemend was, bevond zich op dat ogenblik in de situatie waarin zij alleen de lopende zaken kon behandelen. Tot de lopende zaken behoren de zaken van dagelijks bestuur, de zaken die de normale voortzetting zijn van een vóór het ontslag regelmatig ingezette procedure en de dringende zaken. Tot de derde categorie behoren de zaken die zonder uitstel geregeld moeten worden, wil men geen fundamentele belangen in gevaar brengen of ernstig schaden.

In het geding is de vraag of het bestreden besluit tot de tweede categorie behoort.

De tweede categorie van zaken kan slechts tot de lopende zaken gerekend worden voor zover de totstandkomingsprocedure aan welbepaalde voorwaarden voldoet. Met name kan een zaak die een groter belang vertoont dan zaken van dagelijks bestuur en die niet dringend is, toch door de regering afgehandeld worden, al is het parlement ontbonden of is de regering ontslagnemend, als de procedure die geleid heeft tot het betrokken besluit ruim vóór de kritieke periode werd aangevat, ze nadien zonder overhaasting werd afgewikkeld en de vragen van beleid, die zich op het administratief niveau hebben kunnen voordoen, vóór de kritieke periode werden opgelost.

Tot deze tweede categorie behoren niet de zaken waarvan de afhandeling belangrijke beleidskeuzes impliceert, dit wil zeggen zaken die opties impliceren waarvan het belang op het gebied van de algemene politiek uit hun aard zo groot is dat over deze zaken alleen zou kunnen worden beslist door een regering die de steun geniet van het parlement en die het risico loopt deze steun te verliezen door de beslissing die ze heeft genomen.

25. Uit de gegevens waarop de Raad van State vermag acht te slaan, blijkt dat reeds op 8 december 2003 een eerste voorontwerp van koninklijk besluit werd opgesteld en dat op respectievelijk 15 juli 2004, 6 december 2004, 28 juli 2005 en 27 april 2006 nieuwe ontwerpen werden geredigeerd. Voorts blijkt ook dat de ontwerpen tot besprekingen hebben geleid op het niveau van de ministeriële kabinetten en dat op 3 oktober 2006 de Raad van State, afdeling wetgeving, een eerste maal advies verleende over een voorontwerp, waarbij dit advies blijkbaar aanleiding gaf tot een herwerking en aanpassing. Uit de aanhef van het bestreden besluit blijkt voorts dat de inspecteur van financiën op 2 september 2009 advies heeft gegeven en dat de staatssecretaris voor Begroting op 7 oktober 2009 zijn akkoord heeft gegeven. Ook blijkt dat het advies van de gewestregeringen werd ingewonnen vóór het ontwerp een tweede maal werd voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving. Deze bracht op 14 oktober 2009 zijn advies uit dat leidde tot het bestreden besluit. Op 29 januari 2010 heeft de beroepsfederatie van de transporteurs de aangelegenheid besproken, zijnde een niet-verplichte pleegvorm, nadat verschillende vergaderingen met de beroepsfederaties plaatsvonden op 18 december 2009, 29 januari 2010, tenslotte was er nog een vergadering op 19 maart 2010.

Uit dit chronologisch overzicht blijkt dat de procedure die geleid heeft tot het betrokken besluit ruim vóór de kritieke periode werd aangevat. Er kan immers niet ernstig worden betwist dat de totstandkoming van het bestreden besluit in zeer ruime mate dateert uit een tijd toen de regering nog altijd onder het toezicht van het parlement stond en over haar volle bevoegdheid beschikte. Evenmin blijkt er sprake te zijn van overhaasting. Aan de verwerende partij kan

niet ten grieve worden geduid, dat zij, na het advies van de afdeling wetgeving over de definitieve tekst verkregen te hebben – wat inhoudt dat in principe de zuiver administratieve procedure ten einde is, aangezien een ontwerp van besluit aan de Raad van State, afdeling wetgeving, in beginsel pas mag worden voorgelegd nadat alle andere vormen in acht werden genomen, dit is wanneer de zuiver administratieve procedure ten einde is – het ontwerp in functie van de opmerkingen van de afdeling wetgeving te hebben aangepast en gefinaliseerd. Het is niet bewezen, noch blijkt uit het administratief dossier dat bij finalisering van het ontwerp zich vragen van beleid, die zich op het administratief niveau hebben kunnen voordoen, werden gesteld die een oplossing vóór de kritieke periode vereisten. De omstandigheid dat niet werd gewacht op een samenwerkingsakkoord houdt op zich niet het bewijs in van een voortvarende opstelling van de verwerende partij temeer dat uit de analyse van het eerste middel blijkt dat een dergelijk akkoord rechtens niet is vereist. Anders dan wat de verzoekende partijen stellen, was het formele overleg met de gewesten beëindigd vóór de adiëring van de Raad van State, afdeling wetgeving. Ook de kritiek van de verzoekende partijen dat bij het overleg de beroepsfederaties van mening waren dat er meer tijd nodig was om de teksten te bestuderen toont op zich het overhaast karakter van de besluitvorming niet aan.

26. Het bestreden koninklijk besluit kan dan ook beschouwd worden als het eindresultaat van een normaal aangevatte en normaal afgewikkelde en besloten procedure, en niet als het verrassend gevolg van een plots opgezette operatie die uitgaat van een buiten de normale grondwettelijke voorwaarden handelende, want niet meer politiek verantwoordelijke minister.

27. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast in hoofde van de NV Pauls Convoy Service.

2. De NV Pauls Convoy Service wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 175 euro.

3. De Raad van State verwerpt het beroep in hoofde van de eerste, tweede, derde, vierde, vijfde en zevende verzoekende partij.

4. De eerste, tweede, derde, vierde, vijfde en zevende verzoekende partij worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 2100 euro, elk voor een zesde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 21 juni 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Geert Debersaques,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche