

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.311 van 8 mei 2014
in de zaak A. 203.130/IX-7523**

In zake : de UNIE VAN PROFESSIONELE TRANSPORTEURS EN
LOGISTIEKE ONDERNEMERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kolenkaai 4
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 2 januari 2012, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 24 oktober 2011 ‘tot wijziging van
het koninklijk besluit van 2 juni 2010 betreffende het wegverkeer van
uitzonderlijke voertuigen’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 maart 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

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

Auditeur Joke Goris 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. De verzoekende partij is een beroepsvereniging die de professionele transporteurs groepeerd en de verleners van logistieke diensten voor rekening van derden. De vereniging heeft als doel de studie, de bescherming en de ontwikkeling van de professionele belangen van haar leden door professionele solidariteitsbanden tussen hen te scheppen.

3.2. Het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ‘betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’ (hierna: het koninklijk besluit van 2 juni 2010) 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. Het beoogt het “uitzonderlijk vervoer” te omschrijven en het aan een vergunning te onderwerpen die de specifieke voorschriften vaststelt, “om de verkeersveiligheid te verzekeren alsmede om het verkeer van het uitzonderlijk vervoer veilig en vlot te laten verlopen” (artikel 5, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 juni 2010), waarbij het bijzondere voorschriften uitvaardigt met betrekking tot het voertuig en de lading, de veiligheidsuitrusting, de begeleiding en de verkeersdeelneming van dit uitzonderlijk vervoer.

3.3. Tegen het koninklijk besluit van 2 juni 2010 werd een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld (zaak A. 197.379/IX-6906). Bij arrest nr. 212.363 van 31 maart 2011 werd de vordering tot schorsing verworpen en bij arrest nr. 224.015 van 21 juni 2013 het beroep tot nietigverklaring.

3.4. Met het koninklijk besluit van 24 oktober 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’ (hierna: het koninklijk besluit van 24 oktober 2011) wordt het voormelde koninklijk besluit van 2 juni 2010 gewijzigd. De wijzigingen betreffen een versoepeling van de reglementering voor een bepaalde categorie van uitzonderlijke voertuigen die uitsluitend gebruikt worden voor transportactiviteiten in het kader van een landbouwactiviteit. Voor deze voertuigen worden namelijk de voorwaarden voor de begeleiding ervan versoepeld. Daartoe wordt in het koninklijk besluit van 2 juni 2010 een hoofdstuk 7/1 ingevoegd, dat de artikelen 34/1 tot 36/1 bevat, die betrekking hebben op specifieke voorschriften voor landbouwvoertuigen. Deze specifieke voorschriften hebben betrekking op de afmetingen van de landbouwvoertuigen, hun verplaatsingen binnen een straal van maximum vijftientig kilometer en hun lading.

Tevens bevatten voornoemde artikelen voorschriften met betrekking tot de signalisatie van landbouwvoertuigen.

3.5. Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert in haar eerste middel machtsoverschrijding door onbevoegdheid aan, doordat de verwerende partij met het uitvaardigen van het bestreden besluit op een tijdstip dat de federale regering ontslagnemend was, de grondwettelijke gewoonte betreffende de lopende zaken heeft geschonden. Lopende zaken zijn volgens haar beperkt tot “de dagelijkse zaken waar geen echte politieke verantwoordelijkheid mee gemoeid is, de lopende zaken zonder nieuwe politieke betekenis, alsmede de dringende zaken”. Zij is van oordeel dat de limieten van de lopende zaken worden overschreden indien een besluit wordt uitgevaardigd dat niet “de bekroning is van een normaal afgewikkelde procedure” en dat een uitvaardiging van een koninklijk besluit enkel kan worden aanvaard indien de voorbereiding van het besluit [een] behoorlijke tijd vóór de periode van lopende zaken is ingezet, het besluit niet met bijzondere overhaasting is afgewikkeld en de betrokken beleidskeuzes reeds lang vóór aanvang van de periode van lopende zaken zijn genomen.

Uit de omstandigheid dat het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ten onrechte werd uitgevaardigd in een periode van lopende zaken – middel dat werd aangevoerd in de zaak A. 197.379/IX-6906 – kan volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat het onmogelijk is dat de voorbereiding van het thans bestreden besluit een behoorlijke tijd vóór de periode van lopende zaken is ingezet. Dit blijkt ook uit de neergelegde stukken zes en negen van het administratief

dossier die ervan doen blijken dat pas na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 werd nagedacht over een uitzonderingsregime voor landbouwvoertuigen. Voorts kan daaruit ook worden afgeleid dat de beleidskeuzes betreffende het bestreden besluit niet vóór de periode van de lopende zaken werden genomen.

Ten slotte betoogt de verzoekende partij dat het bestreden besluit werd genomen op een moment waarop het einde van de periode van de lopende zaken in zicht was en het niet duidelijk is waarom het einde van de lopende zaken niet werd afgewacht.

5. De verzoekende partij voegt in de memorie van wederantwoord daar nog aan toe dat het tijdsverloop tussen het uitvaardigen van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 en het thans bestreden besluit – ruim een jaar – aantoont dat er van hoogdringendheid geen sprake was. Gedurende dit tijdsverloop was de landbouwsector onderworpen aan het koninklijk besluit van 2 juni 2010 en dit heeft kennelijk niet tot het faillissement van de sector geleid. De verwerende partij bewijst volgens de verzoekende partij geen ernstig of schadelijk gevolg voor de landbouwsector. Evenmin toont zij enig negatief gevolg aan, te wijten aan de toepassing van het koninklijk besluit van 2 juni 2010, dat een dringend optreden van de regering in een periode van lopende zaken zou vereisen. Uit het administratief dossier kan integendeel worden afgeleid dat de verwerende partij pas na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 heeft vastgesteld dat dit aanleiding gaf tot allerlei problemen en vervolgens, in een periode van lopende zaken, met diverse actoren heeft onderhandeld om tot een andere regelgeving te komen. Dit is niet verenigbaar met de grondwettelijke gewoonte inzake lopende zaken.

6. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat in arrest nr. 224.015 van 21 juni 2013 is vastgesteld dat het koninklijk besluit van 2 juni 2010 het resultaat is van een grondige en langdurige afweging, waarbij alle belangen – dus ook van de landbouwsector – nauwkeurig werden onderzocht.

Hieruit moet volgens haar worden afgeleid dat het thans bestreden besluit, aangezien het werd genomen om een probleem voor de landbouwsector te verhelpen, geenszins het gevolg kan zijn van een dergelijke normaal aangevatte en afgewikkelde procedure. Zij herhaalt de in haar memorie van wederantwoord aangehaalde argumenten om aan te tonen dat de stelling van de verwerende partij – dat het uitvaardigen van het bestreden besluit in een periode van lopende zaken noodzakelijk was om ernstige en schadelijke gevolgen voor de landbouwsector te vermijden – manifest onjuist is en zij repliceert op het auditorsverslag dat de omstandigheid dat rekening werd gehouden met de opmerkingen van de Vlaamse Regering en de minister van Binnenlandse Zaken niet bewijst dat het stilzitten van de verwerende partij tot ernstige en schadelijke gevolgen voor de sector zou hebben geleid en dat de opgegeven redenen inzake verkeersveiligheid of vlotheden van het verkeer manifest onjuist zijn aangezien bezwaarlijk kan worden aangenomen dat het verlichten van de verplichtingen voor landbouwvoertuigen bevorderlijk is voor de verkeersveiligheid of de vlotheden van het verkeer. Evenmin kan worden aangenomen dat de private belangen van de landbouwsector dermate cruciaal zouden zijn voor 's lands belang dat een onmiddellijk optreden van de regering in een periode van lopende zaken gerechtvaardigd is. Bovendien is ruim één jaar zonder noemenswaardig incident onder het koninklijk besluit van 2 juni 2010 gewerkt zodat niet kan worden aangenomen dat de regeling plots werd aangepast omdat het oogstseizoen eraan kwam. Ook de omstandigheid dat slechts een beperkt deelfacet van de regeling inzake uitzonderlijk vervoer werd aangepast of de omstandigheid dat de vorming van een nieuwe regering nog niet nakend was, kunnen volgens de verzoekende partij niet van aard zijn om de regels inzake lopende zaken te miskennen.

Beoordeling

7. Het leerstuk van de lopende zaken berust op een grondwettelijke gewoonte en houdt in dat wanneer een regering ontslagnemend is, de parlementaire vergadering is ontbonden met het oog op verkiezingen of nog geen nieuwe regering is gevormd na de verkiezingen, zodat de regering in haar bevoegdheden is

beperkt omdat de parlementaire controle op die regering is weggevallen of sterk is verminderd.

Traditioneel worden drie categorieën van lopende zaken onderscheiden. Een eerste categorie betreft de zaken die behoren tot het dagdagelijkse beleid. Het zijn de zaken waarvan de afhandeling, ook al kan daar de uitoefening van enige discretionaire bevoegdheid mee gepaard gaan, geen beslissing over de oriëntatie van het beleid impliceert, omdat het gaat over de gewone uitvoering of toepassing van de in de wet neergelegde voorschriften. Een tweede categorie betreft de zaken die de normale voorzetting of beëindiging zijn van een vóór het regeringsontslag of ontbinding van de parlementaire vergadering ingezette procedure. Vereist is dat de behandeling ervan een behoorlijke tijd vóór de periode van de lopende zaken werd ingezet, de afwikkeling nadien zonder overhaasting gebeurt en dat de uiteindelijke beslissing geen belangrijke of nieuwe beleidskeuze inhoudt. Tot een derde categorie van lopende zaken behoren de zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld, teneinde geen fundamentele belangen in gevaar te brengen of ernstig te schaden. Deze dringende zaken hebben niet alleen betrekking op 's lands belangen, maar kunnen even goed betrekking hebben op de bescherming van aspecten van het algemeen belang en zelfs op de belangen van delen van de bevolking. Wat als dringend kan worden beschouwd valt evident ook samen met de duur van een periode van lopende zaken. Wat aanvankelijk niet als dringende zaak aangezien wordt, kan in tijden van een lange bevoegdheidsbeperking van de regering wel dringend worden.

De inhoud van wat als lopende zaak beschouwd kan worden hangt ook af van de omstandigheid die tot een beperking van de regeringsbevoegdheden heeft geleid. Indien het parlement is ontbonden vallen alle controlemogelijkheden op de regering weg en dient de bevoegdheidsbeperking stringent te worden beoordeeld. Heeft het parlement evenwel nog zitting of is het na de verkiezingen opnieuw samengesteld, dan blijven de meeste controle-middelen – zoals de interpellatie – mogelijk en is enkel de ultieme sanctie – het ontslag van de regering – uitgesloten, omdat de regering ontslagnemend is.

8. Het bestreden besluit dagtekent van 24 oktober 2011. Op dat moment was sedert de installatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers na de parlementsverkiezing van 13 juni 2010 nog geen nieuwe regering gevormd en was de bevoegdheid van de zittende regering, die reeds sinds 26 april 2010 ontslagnemend was, nog steeds beperkt tot de lopende zaken.

De lange periode van lopende zaken en de omstandigheid dat bij het nemen van het bestreden besluit de Kamer van Volksvertegenwoordigers opnieuw was geïnstalleerd en aldus over een beperkte controlemogelijkheid op de regering beschikte, zijn omstandigheden die mee in overweging moeten worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de verwerende partij wettig heeft gehandeld door het bestreden besluit uit te vaardigen in een periode van lopende zaken.

9. Het wordt niet betwist dat het bestreden besluit niet kan worden ondergebracht onder het dagdagelijkse beleid, bedoeld in deze *sub* 7 beschreven eerste categorie van lopende zaken.

10. Voorts voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit niet tot de tweede categorie van lopende zaken kan worden gerekend omdat de voorbereiding van het besluit en de gemaakte beleidskeuzes niet dateren van vóór de periode van de lopende zaken.

Dit wordt door de verwerende partij niet betwist.

11.1. De verzoekende partij stelt vervolgens dat het bestreden besluit evenmin tot de derde categorie van lopende zaken gerekend kan worden, zijnde zaken die met spoed geregeld moeten worden teneinde fundamentele belangen niet in gevaar te brengen of ernstig te schaden. Zij wijst er vooreerst op dat de belangen van de landbouwsector private belangen zijn.

Het lijkt geen twijfel dat de wijzigingen die met het bestreden besluit werden doorgevoerd aanpassingen in het belang van de landbouwsector zijn. Dringende zaken hoeven evenwel niet noodzakelijk betrekking te hebben op 's lands belangen, maar kunnen ook betrekking hebben op bescherming van aspecten van het algemeen belang en op belangen van delen van de bevolking, zoals de belangen van de landbouwsector.

11.2. Voorts betoogt de verzoekende partij ook dat van hoogdringendheid geen sprake kan zijn, gelet op het tijdsverloop tussen het uitvaardigen van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 en het bestreden besluit, periode tijdens dewelke de landbouwsector aan het koninklijk besluit van 2 juni 2010 onderworpen was. Zij betwist dan ook dat een dringende wijziging gemotiveerd kan worden met een verwijzing naar het nakend oogstseizoen en stelt dat de verwerende partij niet bewijst dat de landbouwsector tijdens de periode dat zij aan het ongewijzigde koninklijk besluit van 2 juni 2010 onderworpen was, schadelijke gevolgen zou hebben ondervonden die een dringend optreden van de regering vereisten.

De verwerende partij antwoordt dat haar stilzitten tot aan de benoeming van een nieuwe regering tot ernstige en schadelijke gevolgen voor de landbouwsector zou hebben geleid en verwijst ter ondersteuning van haar stelling naar de stukken zeven en negen van het administratief dossier.

Stuk zeven betreft een brief van 20 juni 2011 van de Boerenbond aan de staatssecretaris voor Mobiliteit waarin wordt gevraagd om het bestreden besluit – dat het koninklijk besluit van 2 juni 2010 wijzigt teneinde een evenwicht te bereiken tussen de verkeersveiligheid enerzijds en de “praktische haalbaarheid en betaalbaarheid voor de landbouwsector” anderzijds – “zo spoedig mogelijk” te ondertekenen met het oog op de nakende oogstwerkzaamheden. Stuk negen betreft een brief van 13 juli 2011 van de minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid aan de staatssecretaris voor Mobiliteit waarin wordt uiteengezet dat is gebleken dat wat vereist wordt door het koninklijk besluit van

2 juni 2010 “weinig verenigbaar [is] met de bijzonderheden van de landbouwsector” en dat daarom middels een ontwerp van koninklijk besluit bepaalde versoepelingen voor de landbouwsector werden voorgesteld. De verwerende partij benadrukt vervolgens dat de seizoenswerken verplaatsingen van landbouwvoertuigen op de openbare weg impliceren. De urgentie van het dossier en de noodzaak om zeer snel een oplossing te vinden, vereisen volgens haar dat de realiteit van de landbouwseizoenswerkzaamheden worden verzoend met de verkeersveiligheid.

Voornoemde stukken wijzen inderdaad op problemen die de toepassing van het ongewijzigde koninklijk besluit van 2 juni 2010 voor de landbouwsector inhield. Zo maken persberichten – die door de verzoekende partij bij haar verzoekschrift zijn gevoegd – er gewag van dat de verplichtingen die door het ongewijzigde koninklijk besluit van 2 juni 2010 worden opgelegd zowel praktisch als financieel onhaalbaar zijn voor de landbouwsector, gelet op de eigenheden van het landbouwtransport. Vooral de begeleiding van de landbouwvoertuigen levert problemen op. Afspraken met erkende begeleiders kunnen moeilijk worden vastgelegd omdat de landbouwactiviteiten weersafhankelijk zijn en de kosten van de begeleiding hoog oplopen en omdat de begeleidingsvoertuigen tijdens de werken op het veld aanwezig moeten blijven, om de landbouwvoertuigen na de uitgevoerde werken opnieuw te begeleiden.

De omstandigheid dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 sinds de inwerkingtreding ervan op de landbouwsector van toepassing zijn, is niet van aard om te besluiten dat tijdens de toepassing van dat koninklijk besluit op deze sector geen bedenkingen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot de toepasselijkheid ervan op landbouwvoertuigen. Dit heeft aanleiding gegeven tot de beslissing dat een dringend regelgevend optreden nodig was om zo snel mogelijk de problemen op te lossen die voor de landbouwsector rezen. Bovendien moet in acht worden genomen dat de eigenheden van het regelgevend proces een zeker tijdsverloop impliceren alvorens daadwerkelijk een aanpassing kan worden uitgevaardigd.

11.3. Gelet op wat voorafgaat en gelet op de bijkomende omstandigheid dat er ondanks een lange periode van lopende zaken bij het treffen van het bestreden besluit nog geen uitzicht was op de vorming van een nieuwe regering heeft de verwerende partij niet onwettig gehandeld door het bestreden besluit te classificeren als een dringende aangelegenheid die tijdens een periode van lopende zaken kon worden geregeld.

12. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet *juncto* de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid’ (hierna: de wet van 10 april 1990).

Zij betoogt dat de wet van 10 april 1990 bijzondere regels bevat met betrekking tot de begeleiding van uitzonderlijk vervoer en dat overeenkomstig artikel 1, § 1, van deze wet “de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid als een bewakingsonderneming wordt beschouwd en dus onder het toepassingsgebied van de wet komt te vallen, waaruit een hele reeks verplichtingen voortvloeien”, waaronder het beschikken over een bijzondere vergunning en het voldoen aan een reeks voorwaarden onder meer inzake opleiding. Artikel 4 van het bestreden besluit bepaalt evenwel dat een landbouwvoertuig, in afwijking van de bepalingen van de artikelen 20 tot 28 van het koninklijk besluit van 2 juni 2010, enkel nog moet worden aangekondigd door een waarschuwingsvoertuig en niet langer vergezeld moet worden van een erkende begeleider. Hieruit moet volgens haar worden afgeleid dat “vervoer met landbouwvoertuigen en de bestuurders [ervan] niet meer moeten voldoen aan de bepalingen van de wet bijzondere en private veiligheid” en dat het bestreden besluit het toepassingsgebied van de wet van 10 april 1990 bijgevolg inperkt.

Overeenkomstig de artikelen 105 en 108 van de Grondwet kan een lagere norm – het bestreden koninklijk besluit – geen afbreuk doen aan een hogere norm – de wet van 10 april 1990 – zonder dat de hogere norm daarin voorziet en in de lagere norm naar de hogere wordt verwezen, hetgeen te dezen – blijkens de aanhef van het bestreden besluit – niet het geval is.

Bijgevolg schendt artikel 4 van het bestreden besluit de artikelen 105 en 108 van de Grondwet.

14. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat de verwerende partij erkent dat door de invoering van het begrip “waarschuwingsvoertuig” door het bestreden besluit, een hele activiteit uit het toepassingsgebied van de wet van 10 april 1990 wordt gehaald. Vóór de invoering van het bestreden besluit was immers ook de landbouwsector onderworpen aan de bepalingen van de wet van 10 april 1990, wat door de invoering van het waarschuwingsvoertuig door het bestreden besluit wordt omzeild. Zij besluit dat het bestreden besluit het toepassingsgebied van de wet van 10 april 1990 wijzigt, zonder dat de voormelde wet in deze mogelijkheid voorziet.

15. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat door het “heromschrijven” van de activiteit van het begeleiden van een landbouwvoertuig door in het bestreden besluit “begeleiding” voortaan “waarschuwing” te noemen, het toepassingsgebied van de wet van 10 april 1990 wordt aangepast in die zin dat het begeleiden van landbouwvoertuigen niet langer aan de verplichtingen van de wet van 10 april 1990 wordt onderworpen. Dit strijdt met de hiërarchie der rechtsnormen aangezien een formele wet niet door een koninklijk besluit kan worden gewijzigd zonder dat daarin in de betrokken wet is voorzien, hetgeen te dezen niet het geval is.

Beoordeling

16. Artikel 105 van de Grondwet luidt:

“De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen.”

Artikel 108 van de Grondwet luidt:

“De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.”

Op grond van de schending van voornoemde grondwetsbepalingen kan enkel tot de nietigverklaring van het bestreden besluit worden besloten, indien aannemelijk wordt gemaakt dat de Koning de bevoegdheden die hij op grond van die bepalingen bezit, heeft geschonden.

17. De stelling van de verzoekende partij dat in de aanhef van het bestreden besluit niet wordt verwezen naar de wet van 10 april 1990 volstaat op zich niet om een schending van de ingeroepen grondwetsbepalingen aan te tonen.

Een gebeurlijk formeel gebrek in de aanhef kan op zich niet tot het besluit leiden dat de wet van 10 april 1990 zou zijn miskend en dat het bestreden besluit aldus niet kan worden ingepast in de uitvoerende bevoegdheid die de Koning bezit. Het aannemelijk maken van een schending van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet kan enkel indien de verzoekende partij aantoont dat het bestreden besluit inhoudelijk afbreuk doet aan de bepalingen van de wet van 10 april 1990.

18. De verzoekende partij argumenteert dat uit het bestreden besluit voortvloeit dat een landbouwvoertuig, in tegenstelling tot andere uitzonderlijke voertuigen, enkel moet worden aangekondigd door een waarschuwingsvoertuig en

dus wordt vrijgesteld van een erkende begeleider, en dat daardoor de landbouwvoertuigen worden vrijgesteld van de verplichtingen opgenomen in de wet van 10 april 1990.

19. De wet van 10 april 1990 is in essentie gericht op de erkenning van en het toezicht op bewakingsondernemingen.

Artikel 1, § 1, van voornoemde wet definieert slechts wat als bewakingsonderneming in de zin van de wet wordt beschouwd en bepaalt in dat verband in artikel 1, § 1, 8°, dat de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen een activiteit is die door een bewakingsfirma met het oog op de verkeersveiligheid mag worden uitgeoefend.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, volgt uit de bepalingen van de wet van 10 april 1990 niet dat uitzonderlijke voertuigen in alle omstandigheden begeleid moeten worden door een daartoe erkende bewakingsonderneming. Dat landbouwvoertuigen ingevolge het bestreden besluit niet langer vergezeld moeten worden van een erkende begeleider maar dat een waarschuwingsvoertuig voortaan volstaat, doet met andere woorden geen afbreuk aan de bepalingen van de wet van 10 april 1990.

De door de verzoekende partij daaruit afgeleide miskennis van de grenzen van de uitvoerende bevoegdheid van de Koning kan niet worden aangenomen.

20. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij betoogt dat ingevolge het bestreden besluit een onderscheid wordt gemaakt tussen drie types van uitzonderlijk vervoer – het uitzonderlijk vervoer dat onder de regels van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 valt, het uitzonderlijk vervoer met landbouwvoertuigen dat door artikel 4 van het bestreden besluit is vrijgesteld van de verplichtingen inzake begeleiding en door artikel 3 van dit besluit is vrijgesteld van de bepalingen van artikel 30, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 en ten slotte het uitzonderlijk vervoer met landbouwvoertuigen dat niet aan de voorwaarden van artikel 4 van het bestreden besluit voldoet maar toch niet is onderworpen aan het rijverbod tijdens de perioden voorzien in artikel 30, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 – terwijl de ingeroepen verantwoording voor dit onderscheid geenszins redelijk en objectief is. Loutere veiligheidsoverwegingen vormen volgens de verzoekende partij geen geldige verantwoording, aangezien voertuigen met een gelijke lengte, breedte, hoogte en gewicht dezelfde impact op het andere verkeer en dus op de verkeersveiligheid hebben, ongeacht of het gaat om een uitzonderlijk landbouwvoertuig of een ander uitzonderlijk voertuig. Vervolgens verwijst de verzoekende partij naar het door haar neergelegde stuk zes – een persbericht van de Boerenbond waarin een aantal redenen worden aangehaald die verband houden met de eigenheid van de landbouwsector om de gemaakte uitzondering voor de landbouwsector te verantwoorden – en houdt zij voor dat de ingeroepen eigenheid van de landbouwsector – die ook tot uiting komt in artikel 1 van het bestreden besluit dat het toepassingsgebied beperkt tot landbouwvoertuigen “uitsluitend gebruikt in het kader van een landbouwactiviteit” – evenmin een geldige verantwoording vormt. De verzoekende partij wijst er vooreerst op dat het begrip “landbouwactiviteit” niet wordt gedefinieerd, wat de rechtszekerheid ondergraaft

en maakt dat het discriminatoir karakter van de regeling nog toeneemt en voorts stelt zij dat de drie in het persbericht aangehaalde argumenten om de eigenheid van de landbouwsector en de landbouwactiviteit te benadrukken, niet valabel zijn. De omstandigheid dat de verplichting om in externe begeleiding te voorzien financieel en praktisch onhaalbaar is voor de landbouwsector, is volgens haar niet relevant, aangezien het een motief betreft dat niet vanuit veiligheidsoverwegingen is ingegeven en aangezien de gevolgen van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 voor de andere betrokken sectoren bovendien even duur zijn en het voor hen even moeilijk is om praktische afspraken te maken. Ook het argument dat landbouwvoertuigen langzaam rijden is, aldus de verzoekende partij, niet correct aangezien ander uitzonderlijk vervoer op basis van zijn vergunning ook traag moet rijden en aangezien het bovendien niet logisch is dat enkel landbouwvoertuigen gebruikt voor een landbouwactiviteit de uitzonderingsregeling kunnen genieten en landbouwvoertuigen die niet gebruikt worden voor een landbouwactiviteit – en even traag rijden – niet. De verzoekende partij stelt vervolgens dat ook het aangevoerde argument dat landbouwvoertuigen die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt doorgaans op kleinere en minder drukke wegen rijden, niet kan worden aangenomen, omdat uitzonderlijk vervoer op een kleine weg gevaarlijker is dan op een grotere weg.

22. In haar memorie van wederantwoord argumenteert de verzoekende partij dat de door de verwerende partij aangehaalde criteria geen objectieve criteria zijn die het gemaakte onderscheid kunnen verantwoorden omdat ze feitelijk onjuist zijn. Waar de verwerende partij verwijst naar weersomstandigheden, stelt de verzoekende partij dat de weersomstandigheden voor alle categorieën van uitzonderlijk vervoer gelden. Hetzelfde geldt voor de ingeroepen seizoensgevoeligheid, vermits ook andere sectoren – onder meer de bouwsector – duidelijke seizoenstoppen kennen. Het gebruik van landelijke wegen is volgens de verzoekende partij net een tegenargument voor een versoepeling van het regime voor landbouwers, omdat uitzonderlijk vervoer op landbouwwegen net gevaarlijker is dan op andere wegen, aangezien landbouwwegen over het algemeen minder breed en minder overzichtelijk zijn. Ook de kennis van het wegennetwerk

acht de verzoekende partij geen valabel argument aangezien bestuurders in het kader van uitzonderlijk vervoer verplicht zijn hun reismogelijkheden volledig te verkennen. Wat de aanhaalde lage snelheid van landbouwvoertuigen betreft, merkt de verzoekende partij op dat ook ander uitzonderlijk vervoer ingevolge zijn vergunning verplicht is lagere snelheden te respecteren. Het argument van de verwerende partij dat in agrarische gebieden landbouwtransport allesbehalve uitzonderlijk in frequentie is, is volgens de verzoekende partij dan weer vanuit het perspectief van verkeersveiligheid niet een argument om geen versoepeling toe te staan. Zij wijst er in dat verband op dat bestuurders van uitzonderlijk vervoer, in de regel professionele vrachtwagenbestuurders zijn voor wie het besturen van het uitzonderlijk voertuig hun hoofdactiviteit is, iets wat niet geldt voor landbouwers. De verzoekende partij besluit dat er geen enkel valabel argument voorhanden is om voor landbouwvoertuigen gebruikt in het kader van een landbouwactiviteit in een uitzonderingsregime te voorzien en dat bijgevolg het gelijkheidsbeginsel wel degelijk is geschonden.

23. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat er geen enkele objectieve reden bestaat voor “de manifeste discriminatie”.

Beoordeling

24. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het staat aan de verzoekende partij om concreet aan te tonen waaruit volgens haar de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaat.

25. Het wordt niet betwist dat met de invoering van het bestreden besluit een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen een bepaalde categorie van uitzonderlijk vervoer, namelijk tussen landbouwvoertuigen en ander uitzonderlijk vervoer. Het gaat, wat de eerste categorie betreft, om een voertuig of een sleep van twee voertuigen dat uitsluitend wordt gebruikt in het kader van een landbouwactiviteit, waarvan de lengte kleiner is dan of gelijk is aan zevenentwintig meter en de breedte kleiner is dan of gelijk is aan vier meter en vijftientwintig centimeter en waarbij de regeling enkel geldt voor zover het voertuig zich verplaatst binnen een straal van maximum vijftientwintig kilometer rond de exploitatiezetel of het erf. Meer bepaald wordt voor deze categorie van uitzonderlijk vervoer de bestaande reglementering in bepaalde omstandigheden versoepeld, inzonderheid wat betreft de signalisatie van deze voertuigen.

26. De verzoekende partij stelt dat het gemaakte onderscheid niet op redelijke en objectieve gronden berust, aangezien alle voertuigen die betrokken zijn bij het uitzonderlijk vervoer dezelfde gevolgen met zich meebrengen voor het verkeer en de verkeersveiligheid.

Ter verantwoording van de ingevoerde uitzonderingsregeling wordt in de verklarende nota zonder datum bij het ontwerp van het bestreden besluit het volgende vermeld:

“Het specifieke karakter van transportactiviteiten in het kader van de landbouw (landelijke wegen, korte trajecten, lage snelheden) kan een uitzondering op de reglementering met betrekking tot de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen gebruikt door de landbouwsector rechtvaardigen, en tegelijkertijd de verkeersveiligheid en de vlotheid van het verkeer [garanderen].”

Het uitzonderingsregime blijkt aldus te worden verantwoord vanuit verkeerstechnische aspecten, waarvan wordt aangenomen dat ze op een voldoende manier de verkeersveiligheid en de vlotheden van het verkeer garanderen.

27. Wat de verkeerstechnische aspecten betreft die ter verantwoording worden ingeroepen, merkt de verzoekende partij enkel op dat het “onbegrijpelijk” is waarom een traag rijdend landbouwvoertuig een uitzonderingsregime kan genieten en andere uitzonderlijke voertuigen (die eveneens “traag” rijden) niet. Met betrekking tot de verwijzing naar “kleinere” (landelijke) wegen merkt de verzoekende partij op dat de beweringen daaromtrent “onnauwkeurig” zijn en “contraproductief in het kader van veiligheids- overwegingen”.

28. De verzoekende partij gaat er in haar argumentatie evenwel aan voorbij dat het uitzonderingsregime slechts geldt voor een bepaalde categorie van landbouwvoertuigen, die zich daarenboven verplaatsen in het kader van een landbouwactiviteit aan een geringe snelheid, en dit binnen een straal van maximum vijfentwintig kilometer rond de exploitatiezetel of het erf, meestal op landelijke wegen die niet druk bereden worden. Dit is niet het geval voor andere uitzonderlijke voertuigen die traag rijden. Voornoemde gegevens zijn nochtans van doorslaggevend belang om de ter verantwoording van het uitzonderingsregime ingeroepen redenen op hun pertinentie en redelijkheid te beoordelen.

29. De verzoekende partij maakt bijgevolg in de uiteenzetting van haar middel niet aannemelijk dat de gehanteerde verantwoording voor het uitzonderingsregime voor een bepaalde categorie van landbouwvoertuigen, niet pertinent en redelijk verantwoord is.

30. Dat, wat de achterliggende beleidsbeslissing van de regering betreft, de verschillende behandeling van de landbouwsector ingegeven zou zijn vanuit praktische en financiële overwegingen, wijst op zich niet op een onwettig doel en maakt de in het bestreden besluit gehanteerde criteria niet méér, maar ook niet minder objectief en pertinent.

32. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 mei 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bruno Seutin,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Van Haegendoren