

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 43.542/VR
VAN 18 SEPTEMBER 2007VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 13 augustus 2007, door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ⁽¹⁾, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de minimumveiligheidseisen, de wijze van goedkeuring van het ontwerp, de veiligheidsdocumentatie, de ingebruikstelling, de wijzigingen en periodieke oefeningen met betrekking tot de tunnels in het trans-Europese wegennet", heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Met het om advies voorgelegde ontwerpbesluit wordt beoogd uitvoering te geven aan het decreet van 1 juni 2007 betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet.

Na het "uitgangspunt voor de besluitvorming over veiligheidsmaatregelen" te hebben vastgesteld (hoofdstuk I), bepaalt het de "operationele maatregelen" (hoofdstuk II) en houdt het regels in over "de goedkeuring van het ontwerp, de ingebruikstelling en wijzigingen" (hoofdstuk III) en over "de veiligheidsdocumentatie, periodieke oefeningen en voorlichtingscampagnes" (hoofdstuk IV).

BEVOEGDHEID

2. Ter uitvoering van het decreet van 1 juni 2007 komt het aan de Vlaamse Regering toe de "gewestelijke veiligheidseisen" te bepalen. Deze worden in artikel 4, 5/, van dat decreet gedefinieerd als: "de minimumveiligheidseisen bepaald door de Vlaamse Regering in uitvoering van dit decreet".

De uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering dient te worden geïnterpreteerd in het licht van de bevoegdheidsverdeling inzake wegen en inzake de minimumveiligheidseisen voor tunnels.

De beginselen van de bevoegdheidsverdeling

3. Op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor "de wegen en hun aanhorigheden", waarin onder meer een "beheersbevoegdheid in de ruime zin" begrepen is ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Arbitragehof, nr. 174/2004, 3 november 2004, B.4.1 tot B.4.4.

4. In de adviezen 41.271/VR van 3 oktober 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 1 juni 2007 ⁽²⁾ en 41.590/4 van 21 november 2006 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen", heeft de Raad van State evenwel de federale bevoegdheid inzake de "minimale technische veiligheidsnormen" voor tunnels in herinnering gebracht.

De Raad merkte het volgende op:

"(...) Artikel 6, § 3, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt:

«Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de bevoegde federale overheid:

(...)

[4/] voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en het onderhouden van wegen, havens, waterwegen, dijken, luchthavens en vliegvelden».

Uit deze bepaling volgt dat de federale overheid bevoegd is voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en het onderhouden van wegen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat deze bevoegdheid ook betrekking heeft op de «dimensionering van (...) de bruggen» ⁽³⁾. Daaruit volgt dat onder het begrip «wegen» eveneens de «aanhorigheden» van de wegen, zoals bijvoorbeeld de tunnels, moeten worden begrepen.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ook dat de bijzondere wetgever de desbetreffende bevoegdheid aan de federale wetgever heeft voorbehouden om een minimum aan continuïteit en uniformiteit van de infrastructuur te waarborgen over de gewestgrenzen heen ⁽³⁾. Aan de gewesten komt het slechts toe de federale «minimale normen» aan te vullen met eigen, strengere, gewestelijke normen ⁽⁴⁾.

(...) De richtlijn, waaraan het ontwerp uitvoering beoogt te geven, bepaalt de «minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet». Ze stelt

⁽²⁾ *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-2007, nr. 1153/1, p. 19-20.

⁽³⁾ *Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1988, nr. 516-1, p. 20.

⁽⁴⁾ *Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Zie J. THEUNIS, Openbare werken en verkeer*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, nr. 30, p. 44, randnummer 6.

zich tot doel «een uniform, constant en hoog niveau van bescherming voor alle Europese burgers in wegtunnels (te bereiken)»⁽⁵⁾.

Gelet op de bewoordingen, de bedoeling en de strekking van de richtlijn, dient men ervan uit te gaan, dat de «minimumveiligheidseisen», waarvan artikel 3 van de richtlijn gewag maakt, internrechtelijk dienen te worden gekwalificeerd als «minimale technische veiligheidsnormen» in de zin van artikel 6, § 3, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het komt dan ook aan de federale wetgever toe om dat artikel van de richtlijn in het intern recht om te zetten."

5. Daarenboven dient melding te worden gemaakt van de bevoegdheid van de federale overheid inzake de politiediensten, de diensten inzake dringende medische hulp, de burgerbescherming en de brandweer⁽⁶⁾, alsook inzake de nood- en interventieplannen⁽⁷⁾.

Het Grondwettelijk Hof heeft er in zijn arrest nr. 197/2004 van 8 december 2004 aan herinnerd dat "de bevoegdheid inzake civiele bescherming (...) een residuaire bevoegdheid van de federale Staat blijft" (overw. B.4). Deze federale bevoegdheid heeft onder meer betrekking op de organisatie en de werking van de hulpdiensten. In hetzelfde arrest heeft het Hof gepreciseerd dat de federale wetgever bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid "opdrachten [kan] toevertrouwen aan de gedecentraliseerde overheden meer bepaald de gemeenten, en (...) de wijze [kan] regelen waarop die opdrachten moeten worden vervuld" (overw. B.4).

⁽⁵⁾ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Overweging 6.

⁽⁶⁾ Zie advies 41.963/2 van 17 januari 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2928/001).

⁽⁷⁾ Zie het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen (B.S. 15 maart 2006). Dit sluit evenwel niet uit dat de gewesten zouden kunnen optreden om de interne noodplannen bedoeld in artikel 5 van dit koninklijk besluit te regelen, wanneer het een instelling of een onderneming betreft die van het gewest zelf afhangt of om de regels uit te vaardigen betreffende de gewestelijke agenten en het exploitatiepersoneel van tunnels.

6. Tenslotte is de federale wetgever bevoegd voor de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, weze het dat de gewesten dienen te worden betrokken bij het ontwerpen van die regels (artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Alleen voor zover het gaat om aanvullende reglementen die voor elke tunnel in het bijzonder worden genomen, zijn de gewesten bevoegd ⁽⁸⁾.

Inzake de bevoegdheid voor de "operationele maatregelen"

7. Met hoofdstuk II van het ontwerp over de "operationele maatregelen" wordt beoogd, wat het Vlaamse Gewest betreft, punt 3 van bijlage I bij richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennetwerk, om te zetten in het interne recht.

8. In zoverre deze "operationele maatregelen" geen "minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en het onderhouden van wegen" inhouden, vallen ze niet onder de federale bevoegdheid die wordt bepaald in artikel 6, § 3, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

9. Verschillende van de operationele maatregelen bedoeld in punt 3 van bijlage I bij richtlijn 2004/54/EG en in hoofdstuk II van het ontwerp hebben evenwel betrekking op "hulpdiensten". Het gaat met name om:

- 1/ punt 3.1 van bijlage I (artikel 3 van het ontwerp) over de initiële en voortgezette opleiding van de hulpdiensten;
- 2/ punt 3.2 van bijlage I (artikel 4 van het ontwerp) over de calamiteitenbestrijdingsplannen;

⁽⁸⁾ Arbitragehof, nr. 174/2004, 3 november 2004.

3/ punt 3.4, derde lid, van bijlage I (artikel 6, derde lid, van het ontwerp) over de interventietijd van de hulpdiensten en het stationeren ervan bij de uiteinden van de tunnels.

10. Verschillende van de operationele maatregelen hebben ook een weerslag op de verkeersreglementering (zie bijvoorbeeld de punten 3.3 en 3.4 van bijlage I bij de richtlijn (artikelen 5 en 6 van het ontwerp)).

Inzake de bevoegdheid wat betreft de "goedkeuring van het ontwerp, de ingebruikstelling en de wijzigingen (hoofdstuk II) en wat betreft de "veiligheidsdocumentatie, periodieke oefeningen en voorlichtingscampagnes" (hoofdstuk IV)

11. Met hoofdstuk III van het ontwerp wordt beoogd, wat het Vlaamse Gewest betreft, de punten 1, 3 en 4 van bijlage II bij richtlijn 2004/54/EG om te zetten in het interne recht.

Met hoofdstuk IV van het ontwerp wordt beoogd, wat het Vlaamse Gewest betreft, de punten 2 en 5 van bijlage II bij richtlijn 2004/54/EG om te zetten in het interne recht.

12. In beginsel vallen deze bepalingen binnen de bevoegdheid van de gewesten voor "de wegen en hun aanhorigheden" (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

13. Ook hier zijn er echter aspecten die een weerslag hebben op de bevoegdheid van de federale wetgever. Het gaat met name om:

1/ punt 2.2 van bijlage II (artikel 14 van het ontwerp) waarin wordt verwezen naar de actieradius van de hulpdiensten;

- 2/ punt 5 van bijlage II (artikel 15 van het ontwerp) betreffende de gemeenschappelijke periodieke oefeningen die de tunnelbeheerder moet organiseren samen met de hulpdiensten, welke, volgens lid 2, b), van bijlage II (artikel 15, vierde lid, van het ontwerp) verplicht zijn deze samen met de veiligheidsbeambte te evalueren, er een verslag over op te stellen en eventueel voorstellen te doen ⁽⁹⁾.

Besluit

14. De bepalingen van de richtlijn die bij het ontwerp, wat het Vlaamse Gewest betreft, in het interne recht worden omgezet, behoren deels tot de bevoegdheid van de gewesten, doch deels ook tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De wijze waarop de richtlijn is opgevat maakt het uitermate moeilijk om de federale aspecten van de uitvoering van de richtlijn precies te scheiden van de gewestelijke aspecten ervan.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 132/2004 van 14 juli 2004, bevestigd dat wanneer de bevoegdheden van de federale overheid en deze van de gewesten, bij de omzetting van een Europese richtlijn, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zij slechts in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend ⁽¹⁰⁾.

Conclusie is derhalve dat slechts een samenwerkingsakkoord de gerezen bevoegdheidsproblemen kan verhelpen. De Raad van State ziet bijgevolg af van een nader onderzoek van het ontwerp.

⁽⁹⁾ De richtlijn bepaalt niet duidelijk wie de bestemming is van dit verslag of van de eventuele voorstellen, maar waarschijnlijk gaat het om de veiligheidsbeambte en de tunnelbeheerder.

⁽¹⁰⁾ Zie Arbitragehof, nr. 132/2004, 14 juli 2004, B.4.1 tot B.6.2.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	PH. HANSE,	kamervoorzitter
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouwen	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling wetgeving
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. E. HAESBROUCK, eerste auditeur, en A. LEFEBVRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

PH. HANSE