KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.728/3
VAN 28 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 september 2010 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de omzetting van richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur voor wat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest betreft. Met die richtlijn wordt beoogd een uniform, constant en hoog niveau van verkeersveiligheid op het trans-Europese wegennet te verzekeren door het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur te verbeteren. Hiertoe worden procedures vastgesteld inzake verkeersveiligheids-effectbeoordelingen, verkeersveiligheidsaudits, het beheer van de verkeersveiligheid van het wegennet en inzake het uitvoeren van verkeersveiligheidsinspecties door de lidstaten, en wordt de opleiding van de verkeersveiligheidsauditoren geregeld, alsmede de aan hen gestelde bekwaamheidsvereisten.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Globaal genomen vindt het ontwerp zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan de gewesten bevoegd zijn voor "de wegen en hun aanhorigheden".

Enkele bepalingen verdienen evenwel een nader onderzoek.

---

(1) Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

3.1. Luidens artikel 6, vierde lid, van het ontwerp beschikt de erin bedoelde verkeersveiligheidsauditor over de vereiste bekwaamheid en opleiding. De bekwaamheidsvereisten en de opleiding, die voltooid wordt met de afgifte van een bekwaamheidscertificaat, worden nader geregeld in artikel 11 van het ontwerp. Dat artikel bevat ook een delegatie aan de Vlaamse Regering om de opleidingscurricula voor de "verkeersveiligheidsdeskundigen" [2] te bepalen.

Er dient te worden nagegaan of deze bepalingen kunnen worden ingepast in de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de "wegen en hun aanhorigheden", dan wel of het gaat om "vestigingsvoorwaarden" in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. In dat verband moet erop worden gewezen dat naar het oordeel van het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden niet de bevoegdheid omvat om de toegangsvoorwaarden tot openbare functies vast te stellen, wat niet enkel geldt voor functies in openbare diensten in de organieke zin, maar ook voor functies uitgeoefend door personen die, ongeacht de aard van hun juridische relatie met het bestuur, een taak van algemeen belang vervullen en aldus een openbare dienst in functionele zin behartigen [3].

Te dezen doet het Vlaamse Gewest, ter behartiging van decretaal omschreven taken op het vlak van de veiligheid van de wegen, en dus binnen de hem bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende bevoegdheid, een beroep op verkeersveiligheidsauditoren. Die personen vervullen bijgevolg taken van algemeen belang die hen bij decreet zijn toegewezen, zodat de decreetgever, door opleidings- en bekwaamheidsvereisten aan te nemen waaraan ze dienen te voldoen, geen vestigingsvoorwaarden vaststelt, maar blijft binnen de hem toegewezen bevoegdheid inzake de wegen en hun aanhorigheden.

---

(2) Met die term worden in feite de verkeersveiligheidsauditoren bedoeld (zie opmerking 14).

(3) Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.9.1; Grondwettelijk Hof, nr. 81/97, 17 december 1997, B. 12.2; Grondwettelijk Hof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7.

3.2. Artikel 8, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat, om weggebruikers te waarschuwen dat weggedeelten worden hersteld en hun veiligheid gevaar kan lopen, passende verkeerstekens worden aangebracht die zowel overdag als 's nachts goed zichtbaar zijn, die op veilige afstand worden geplaatst en die voldoen aan de bepalingen van het Verdrag inzake verkeerstekens, opgemaakt te Wenen op 8 november 1968. Luidens artikel 8, vijfde lid, van het ontwerp worden de nodige maatregelen genomen om te garanderen dat de weggebruikers op de hoogte worden gebracht van het bestaan van een weggedeelte met een hoog aantal verkeersongevallen; als verkeersborden worden gebruikt, voldoen die aan de bepalingen van het Verdrag inzake verkeerstekens, opgemaakt te Wenen op 8 november 1968.

Er dient te worden onderzocht of de decreetgever door het aannemen van de genoemde bepalingen betreffende de signalisatie binnen de grenzen zou blijven van de hem toegewezen bevoegdheid inzake "de wegen en hun aanhorigheden", dan wel of hij erdoor de krachtens artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid van de "algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer" zou betreden.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd erop gewezen dat onder de bevoegdheid van de gewesten inzake de "aanhorigheden van de wegen", ook de wegsignalisatie valt [4]. Daaruit kan worden afgeleid dat de gewesten bevoegd zijn om regels te stellen betreffende het plaatsen van verkeerstekens in geval van wegenwerken. Bij de afbakening van die bevoegdheid dient evenwel rekening te worden gehouden met de reeds in herinnering gebrachte bevoegdheid van de federale overheid inzake "de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer", op grond waarvan de federale overheid onder meer bevoegd is om in algemene politiereglementen de vorm of het uitzicht van de verkeersborden te bepalen.

---

(4) Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13; *Hand.* Kamer, 29 juli 1988, 1425 - verklaring van Vice Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen. In dezelfde zin advies 25.032/9-25.033/9 van 15 juli 1996 bij een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 maart 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en bij een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 11 oktober 1976 waarbij de minimumafmetingen en de bijzondere plaatsingsvoorwaarden van de verkeerstekens worden bepaald.

Het Vlaamse Gewest zou, behoudens wanneer zou kunnen worden aangetoond dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan, de bevoegdheid van de federale overheid betreden mocht met artikel 8, vierde en vijfde lid, van het ontwerp onder meer worden beoogd regelingen op dit laatste terrein uit te vaardigen of daartoe een mogelijkheid in te voeren.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt evenwel benadrukt dat enkel "concrete plaatsingsvoorwaarden naar aanleiding van welbepaalde situaties op de weg" worden beoogd en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de algemene regels die de federale overheid bepaalt in verband met de vorm of het uitzicht van de verkeersborden. Zo begrepen doet artikel 8, vierde en vijfde lid, van het ontwerp geen bevoegdheidsprobleem rijzen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. In artikel 3 van het ontwerp wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald door een verwijzing naar "deel 2 van bijlage I bij beschikking nr. 1692/96/EG". Die beschikking is evenwel opgeheven bij beschikking nr. 661/2010/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende uniale richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet. Het is door een verwijzing naar die laatste beschikking dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling dient te worden bepaald.

Artikel 4

5. In artikel 4, 2/, van het ontwerp schrijve men *in fine*, teneinde geheel aan te sluiten op de in artikel 2, onderdeel 2, van richtlijn 2008/96/EG opgenomen definitie, "die door de Vlaamse Regering gelet op hun bevoegdheden zijn aangewezen voor de toepassing van dit decreet".

Voorts moet erop worden gewezen dat het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat en de gewesten eraan in de weg staat dat een federale publieke organisatie zou worden aangewezen als bevoegde instantie. Ook gelet hierop dient artikel 4, 2/, van het ontwerp te worden aangepast.

6. Aan de in artikel 4, 6/, van het ontwerp opgenomen definitie lijken, gelet op de met name Franse, Engelse, Duitse, Italiaanse en Spaanse taalversies van richtlijn 2008/96/EG, de woorden "in verhouding tot de verkeersstromen" te moeten worden toegevoegd.

Artikel 5

7. Volgens de gemachtigde is het de bevoegde instantie die de in artikel 5 bedoelde verkeersveiligheidseffectbeoordeling uitvoert. Dat wordt best uitdrukkelijk in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp bepaald.

8. Luidens artikel 5, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp wordt bij het uitvoeren van de verkeersveiligheidseffectbeoordeling "geprobeerd" om te voldoen aan de criteria vermeld in bijlage I bij richtlijn 2008/96/EG. In die bijlage worden (niet-bindende) richtsnoeren opgesomd: die richtsnoeren zijn gericht tot de lidstaten wanneer zij, ter omzetting van artikel 3 van die richtlijn, regels aannemen betreffende de verkeersveiligheidseffectbeoordeling.

Als zodanig dienen die richtsnoeren bijgevolg niet in de interne regelgeving te worden overgenomen; wel dienen (dwingende) regels te worden bepaald waarin zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met die richtsnoeren.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 6, tweede lid, en 8, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 7

9. Luidens artikel 7 van het ontwerp kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen voor de verkeersveiligheidseffectbeoordeling en de verkeersveiligheidsaudit van een weg.

Het is niet duidelijk wat de juiste draagwijdte is van die bepaling. Aangezien de Vlaamse Regering steeds op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) uitvoering kan geven aan decreetsbepalingen, kan worden aangenomen dat met artikel 7 wordt beoogd aan de Vlaamse Regering een eigenlijke delegatie te verlenen, zodat de Regering verdergaande regels zou kunnen nemen dan die welke op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid mogelijk zijn. Nu het voorwerp van de delegatie niet nader is bepaald, zou men kunnen veronderstellen dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt gelaten om aanvullende regels met betrekking tot de genoemde aangelegenheden uit te vaardigen. Dat zou dan evenwel, minstens in de memorie van toelichting, dienen te worden gepreciseerd.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 8, laatste lid, en 9, vierde lid, van het ontwerp.

Artikel 8

10. Er moet worden bepaald door wie de in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp bedoelde classificatie wordt beoordeeld.

11. In artikel 8, tweede en derde lid, van het ontwerp dienen respectievelijk de elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de inspecties door deskundigenteams en de maatregelen waaraan prioriteit moet worden besteed bij de verbeteringsmaatregelen, te worden opgesomd (of dient ter bepaling van die elementen een delegatie te worden verleend aan de Vlaamse Regering), in plaats van te verwijzen naar bepalingen van bijlage III bij richtlijn 2008/96/EG.

12. In artikel 8, vierde lid, van het ontwerp worden de woorden "en die voldoen aan de bepalingen van het verdrag inzake verkeerstekens opgemaakt te Wenen op 8 november 1968" best weggelaten. Niet alleen drukt die passus een evidentie uit, maar ook zou erdoor ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om de vorm van de verkeersborden te bepalen, hetgeen in beginsel niet het geval is (zie opmerking 3.2).

Omwille van dezelfde redenen wordt ook best de tweede zin van artikel 8, vijfde lid, van het ontwerp weggelaten.

13. Artikel 8, vijfde lid, van het ontwerp is slechts een parafrasering van artikel 5, lid 5, van richtlijn 2008/96/EG. Ter omzetting van die bepaling dienen evenwel *in concreto* maatregelen te worden ingevoerd om de weggebruikers in kennis te stellen van het bestaan van een weggedeelte met een hoog aantal verkeersongevallen. Die maatregelen dienen in het ontwerp te worden bepaald of minstens moet aan de Vlaamse Regering een delegatie worden gegeven om die maatregelen vast te stellen.

Artikel 11

14. Uit met name de Franse, Engelse, Duitse, Italiaanse en Spaanse taalversies van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2008/96/EG blijkt dat met de in de Nederlandse taalversie van die bepaling gehanteerde term "verkeersveiligheidsdeskundigen" in feite de term "verkeersveiligheidsauditoren" wordt bedoeld. Men schrijve derhalve in artikel 11, eerste lid, van het ontwerp "verkeersveiligheidsauditoren" in plaats van "verkeersveiligheidsdeskundigen".

Artikel 12

15. Luidens artikel 12 treedt het decreet dat thans nog in ontwerpvorm voorligt, in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat krachtens artikel 14, lid 1, van richtlijn 2008/96/EG de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen om aan die richtlijn te voldoen, uiterlijk op 19 december 2010 in werking moeten zijn getreden.

Slotopmerking

16. Considerans 18 van de aanhef van richtlijn 2008/96/EG luidt:

> "In overeenstemming met punt 34 van het Interinstitutioneel Akkoord inzake beter wetgeven [5] worden de lidstaten ertoe aangespoord voor zichzelf en in het belang van de Gemeenschap hun eigen tabellen op te stellen, die, voor zover mogelijk, het verband weergeven tussen deze richtlijn en hun omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken."

Mede gelet hierop verdient het aanbeveling om aan de memorie van toelichting zulk een omzettingstabel toe te voegen.

---

(5) *Voetnoot uit die considerans*: PB C321 van 31.12.2003, blz. 1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS