

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.677/3
VAN 20 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 november 2011 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Met richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’ wordt beoogd een consequent hoog niveau van verkeersveiligheid op het trans-Europese wegennet te verzekeren.¹ Hiertoe worden procedures vastgesteld inzake verkeersveiligheid van het wegennet en inzake het uitvoeren van verkeersveiligheidsaudits, inzake het beheer van de verkeersveiligheid van het wegennet en inzake het uitvoeren van verkeersveiligheidsinspecties door de lidstaten.²

Met het decreet van 17 juni 2011 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’ is de genoemde richtlijn gedeeltelijk omgezet in het Vlaamse Gewest. Zoals in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering met betrekking tot het thans voorliggende ontwerp wordt uiteengezet, is ervoor geopteerd om in het decreet van 17 juni 2011 slechts de strikt noodzakelijke bepalingen op te nemen, en om de gedetailleerde uitwerking ervan over te laten aan de Vlaamse Regering.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te voorzien in de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011, met het oog op de verdere omzetting van richtlijn 2008/96/EG.

¹ Zie overweging 14 van de richtlijn.

² Zie artikel 1, lid 1, van de richtlijn.

RECHTSGROND

3. Onder voorbehoud van de opmerkingen hierna, vinden de bepalingen van het ontwerp rechtsgrond in het decreet van 17 juni 2011.

4. Artikel 11, § 1, van het ontwerp bepaalt de voorwaarden waaraan een aanvrager moet voldoen om het bekwaamheidscertificaat van verkeersveiligheidsauditor te kunnen krijgen. Volgens paragraaf 1, 2°, moet de aanvrager minstens de graad van master of een daarmee gelijkgeschakelde graad behaald hebben; naargelang de aard van het behaalde masterdiploma wordt vervolgens in paragraaf 1, 3°, ook een aantal jaren praktische ervaring vereist. Daarbovenop dient de kandidaat volgens paragraaf 1, 4°, een getuigschrift van de opleiding tot verkeersveiligheidsauditor behaald te hebben.

Het vereiste van een masterdiploma strookt niet met artikel 11, tweede lid, 1°, van het decreet van 17 juni 2011. Volgens die bepaling moeten auditoren “relevante ervaring” hebben op het gebied van wegenontwerp, wegverkeersveiligheidstechnieken en ongevalsanalyse, of “daarover” een opleiding hebben gevolgd.

5. Het ontwerp voorziet in de oprichting van een beoordelingscommissie, bevoegd voor het verlenen van het bekwaamheidscertificaat van verkeersveiligheidsauditor (zie in het bijzonder artikel 11, § 3).

Voor de oprichting van die commissie kan de Vlaamse Regering zich beroepen op haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, toegepast op artikel 11 van het decreet van 17 juni 2011. Volgens deze laatste bepaling kan de Vlaamse Regering immers nadere regels bepalen voor de aanstelling van de verkeersveiligheidsauditoren.

6. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat de beoordelingscommissie het bekwaamheidscertificaat onder bepaalde voorwaarden kan intrekken.

Het decreet van 17 juni 2011 voorziet weliswaar niet in een intrekking van het certificaat, maar ook hier kan de Vlaamse Regering zich beroepen op haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met het genoemde artikel 11 van het decreet.

7. Artikel 16 van het ontwerp bepaalt dat de beoordelingscommissie bepaalt “welke bijscholingen in aanmerking worden genomen als relevante bijscholingen voor de auditor”.

Deze bepaling is dubbelzinnig geformuleerd, nu niet duidelijk is of het gaat om een algemene aanwijzing van relevante bijscholingen, geldig voor alle auditoren, dan wel om een aanwijzing per auditor. Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende precisering gegeven:

“De beoordeling op de relevantie van de bijscholing wordt [...] niet specifiek aan de auditor gekoppeld (welke bijscholing is in zijn geval relevant). De focus dient op de algemeenheid van de relevantie van de bijscholing te liggen, los van de auditor.”³

Aldus wordt aan de beoordelingscommissie een zekere verordenende bevoegdheid verleend. Nu de beoordelingscommissie het bekwaamheidscertificaat kan verlengen als de auditor de nodige bijscholing heeft gevolgd (artikel 13, § 1, van het ontwerp), kan worden aanvaard dat haar ook de bevoegdheid wordt verleend om op voorhand te bepalen welke bijscholingen in aanmerking komen. Daarmee wordt aan de commissie met andere woorden geen verordenende bevoegdheid toegekend die de perken van het toelaatbare te buiten gaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Gelet op wat hiervóór is opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit (opmerkingen 5 en 6), dient vóór het eerste lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 16

9. Naar aanleiding van de vraag om verduidelijking van de draagwijdte van artikel 16 van het ontwerp (zie opmerking 7), heeft de gemachtigde gesuggereerd om de eerste zin van die bepaling te formuleren als volgt:

“De beoordelingscommissie bepaalt, op eigen initiatief of [op] aanvraag, welke bijscholingen in aanmerking worden genomen als relevante bijscholingen voor de houders van een bekwaamheidscertificaat van verkeersveiligheidsauditor.”

³ Zie ook het tekstvoorstel van de gemachtigde, besproken hierna (opmerking 9).

Dit voorstel komt de duidelijkheid van het ontwerp ten goede.

Artikel 20

10. Volgens artikel 20 hebben het te nemen besluit en het decreet van 17 juni 2011 uitwerking met ingang van 19 december 2011.

Artikel 14 van de genoemde richtlijn 2008/96/EG bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 19 december 2010 aan de richtlijn te voldoen. Enkel voor de vaststelling van de richtsnoeren en van opleidingscurricula wordt 19 december 2011 als uiterste datum bepaald (artikelen 8, lid 1, en 9, lid 1, van de richtlijn).

Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

“Artikel 14 van de richtlijn 2008/96/EG bepaalt inderdaad dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om uiterlijk op 19 december 2010 aan de richtlijn te kunnen voldoen.

Met de bekrachtiging en afkondiging door de Vlaamse Regering van het decreet betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur op 17 juni 2011 en de publicatie ervan op 4 juli 2011 in het Belgisch Staatsblad, werd voor het Vlaamse Gewest de richtlijn omgezet en werden derhalve alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen genomen welke voor de omzetting van de richtlijn vereist waren.

Bij de omzetting van de richtlijn 2008/96/EG werd er evenwel voor geopteerd om in het decreet van 17 juni 2011 enkel de strikt noodzakelijke wettelijke bepalingen op te nemen.

In het kaderdecreet werd dan ook nog niet bepaald welke concrete stappen in elke procedure dienen te worden doorlopen, welke concrete elementen in elke procedure in overweging moeten worden genomen. Het decreet regelde de aanstelling en opleiding van auditoren bovendien nog maar erg summier.

Niet de eigenlijke omzetting van de richtlijn (aan de omzettingsverplichting is immers voldaan door het decreet van 17 juni 2011), maar wel de verdere uitwerking van het decreet van 17 juni 2011, is het doel van het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

Hieromtrent bepaalt de richtlijn dat de lidstaten erop toezien dat uiterlijk 19 december 2011 opleidingscurricula worden vastgesteld, voor zover zij nog niet bestaan (artikel 9, lid 1), en dat voor zover er nog geen richtsnoeren bestaan, de lidstaten erop

toezien dat deze uiterlijk 19 december 2011 worden vastgesteld, teneinde de bevoegde instantie bij te staan bij de uitvoering van de deze richtlijn (artikel 8, lid 1).

Het begrip “richtsnoeren” wordt door de richtlijn ruim omschreven als door de lidstaten vastgestelde maatregelen waarin is bepaald welke stappen moeten genomen worden en welke elementen in overweging moeten genomen worden bij de toepassing van de in deze richtlijn uiteengezette verkeersveiligheidsprocedures.

Conform de richtlijn 2008/96/EG moet het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dan ook uiterlijk op 19 december 2011 in werking treden.”

Met die uitleg kan niet worden ingestemd. Niet enkel gaat de gemachtigde voorbij aan het feit dat het decreet van 17 juni 2011 pas uitwerking krijgt met ingang van 19 december 2011, maar bovendien moet vastgesteld worden dat het voorliggende ontwerp meer inhoudt dan enkel de vaststelling van richtsnoeren en opleidingscurricula. De conclusie kan niet anders zijn dan dat de Vlaamse overheid hoe dan ook te laat is met de omzetting van de richtlijn.

Dit neemt niet weg dat het geen zin heeft om aan het decreet en het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen. Artikel 20 van het ontwerp moeten dan ook zo worden aangepast dat de inwerkingtreding van beide akten in de toekomst plaatsvindt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS