



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.198/3
van 25 oktober 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van
uitzonderlijk vervoer’

Op 25 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2013.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan sommige bepalingen van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’. Artikel 1 van het ontwerp omvat een aantal definities. In artikel 2 worden de uitzonderlijke voertuigen in vier categorieën gerangschikt. Voorts strekt het ontwerp ertoe de vergunningsprocedure nader te bepalen (artikel 3), een retributie in te voeren voor de behandeling van een vergunningsaanvraag (artikel 4), evenals de types van vergunningen (en hun duur) te bepalen (artikel 5). In hoofdstuk 3 van het ontwerp wordt de regeling inzake de begeleiding van het uitzonderlijk vervoer uitgewerkt (artikelen 6 tot 12). Tevens wordt bepaald in welke gevallen en volgens welke voorwaarden mag worden afgeweken van de opgelegde reisweg (artikel 13). In artikel 14 van het ontwerp wordt ten slotte bepaald vanaf wanneer de verplichting tot het bezitten van een bekwaamheidsattest geldt.

3.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 9, 10, 12 en 13 van het decreet van 3 mei 2013. De verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar de artikelen 7 en 8 van dat decreet, die geen delegatie aan de Vlaamse Regering bevatten, dient te worden geschrapt.

3.2. De organisatie van de politie is een bevoegdheid van de federale overheid. Hoewel moet worden aangenomen dat het Vlaamse Gewest aan de federale politie, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, een taak zou kunnen toevertrouwen om toezicht te houden op de naleving van specifieke gewestnormen, moet worden vastgesteld dat bij gebrek aan een bijzondere machtiging hiertoe in het decreet van 3 mei 2013, voor de verplichte begeleiding door de politie (artikel 6 van het ontwerp) geen rechtsgrond kan worden gevonden.

4. Indien artikel 9, eerste lid, van het ontwerp zo moet worden begrepen dat de regeling ertoe strekt om te interfereren met de regelingen inzake burgerlijke aansprakelijkheid of strafrechtelijke verantwoordelijkheid die op de verkeerscoördinator van toepassing zijn, dan moet worden vastgesteld dat voor deze bepaling geen rechtsgrond kan worden gevonden. Indien dit daarentegen niet de bedoeling is, dient artikel 9, eerste lid, van het ontwerp eerder als volgt te worden geformuleerd: “De verkeerscoördinator is belast met het volgen (...)”.

BEVOEGDHEID

5. Gevraagd om toelichting bij de finaliteit van de ontworpen regeling waar zij bepalingen overneemt uit het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ‘betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“De gemeenschappelijke bepalingen zijn inpasbaar binnen de onderscheiden bevoegdheden van de betrokken overheden, nl. het beheer van de wegen en de maatregelen tot bescherming van de weginfrastructuur enerzijds en de algemene politie van het verkeer en het vervoer en de technische voorschriften van de voertuigen anderzijds. Rekening houdende met de gewestelijke autonomie, werd geopteerd voor een integrale regeling, gesteund op de eigen bevoegdheden. De actuele en toekomstige afstemming van beide reglementeringen wordt evenwel verzekerd via het Adviescomité voor het uitzonderlijk Vervoer, opgericht in het kader van het samenwerkingsprotocol tussen de federale staat en de gewesten betreffende de organisatie van het uitzonderlijk vervoer. Het Adviescomité is immers o.m. belast met het verstrekken van voorstellen betreffende de reglementering van uitzonderlijk vervoer en de bevordering van de harmonisatie van de reglementering (*cf.* art. 9, § 2, samenwerkingsprotocol)”.

Er wordt wat de gehanteerde werkwijze betreft, met name parallelle, op elkaar inhakende regelingen zowel op federaal als op gewestelijk niveau aangevuld met een samenwerkingsakkoord¹ om de onderlinge samenwerking te regelen, verwezen naar advies 54.196/3 dat de afdeling Wetgeving tezelfdertijd uitbrengt over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een proefproject’. De opmerkingen² in dat advies dat een dergelijke werkwijze vanuit bevoegdheidsrechtelijk weliswaar aanvaardbaar is, maar toch bepaalde nadelen vertoont, gelden ook voor de thans ontworpen regeling. Zo moet er stelselmatig over gewaakt worden dat beide regelingen enerzijds voldoende en correct op elkaar zijn afgestemd om in de praktijk uitvoerbaar en werkzaam te zijn (m.n. de regelingen mogen onderling geen tegenstrijdigheden of lacunes bevatten), zonder dat anderzijds hiermee één van de overheden haar bevoegdheid overschrijdt.

De aard van de werkwijze (een cumulatieve regeling) heeft ook tot gevolg dat indien slechts één van de twee betrokken overheden een bepaalde handeling verbiedt, deze in beginsel verboden zal zijn. Het vervolgens alsnog uitdrukkelijk toelaten van een bepaalde handeling zal daarentegen dan weer vaak de tussenkomst van de beide overheden vereisen. Het vereiste van voldoende en correcte afstemming is mede ingegeven vanuit het rechtszekerheidsvereiste en geldt des te meer waar het gebods- en verbodsbepalingen betreft waarvan de niet-naleving in hoofde van de rechtsonderhorige strafrechtelijk of administratiefrechtelijk kan worden gesanctioneerd.

¹ Het betreft hier het samenwerkingsprotocol van 2 juli 2012 tussen de federale Staat en de gewesten ‘betreffende de organisatie van het uitzonderlijk vervoer’.

² Adv.RvS 54.196/3 van 25 oktober 2013 over een ontwerp van de Vlaamse Regering ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een proefproject’, randnummers 4.1 tot 4.2.2.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Verscheidene bepalingen van het ontwerp bevatten een delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor de openbare werken (hierna: de minister). De bevoegdheidsdelegatie aan een minister is slechts mogelijk voor technische kwesties of detailmaatregelen. De delegaties zullen in dat licht moeten worden herbekeken. Aldus kan bijvoorbeeld aan de minister niet zonder meer de bevoegdheid worden gedelegeerd om te bepalen in welke gevallen de vergunningsaanvraag dient vergezeld te zijn van een (attest van) borgstelling (artikel 3, § 1, 1°, van het ontwerp). De basisregels in welke gevallen al dan niet een (attest van) borgstelling vereist is, dienen in het besluit van de Vlaamse Regering te worden geregeld.

7. In het ontwerp wordt op meerdere plaatsen een normatief voorschrift opgenomen in een definitie. De regelgevende elementen dienen uit de definitie te worden gehaald en in een afzonderlijk artikel of lid te worden opgenomen.³ Dit is onder meer het geval voor artikel 1, 1°, tweede zin, voor artikel 2, tweede lid, tweede zin, en voor de kwalificatie “zonder opgelegde reismwegen” of “met opgelegde reismwegen” in artikel 5 van het ontwerp.

8. In het ontwerp wordt gewag gemaakt van “werkdagen”. Om toelichting gevraagd wat wordt bedoeld met “werkdag”, antwoordde de gemachtigde:

“Een werkdag is een weekdag (van maandag tot en met vrijdag) die geen officiële feestdag is.”

In het ontwerp dient een definitie in die zin van “werkdag”⁴ te worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

9. Gelet op de *sub* 3.1 gemaakte opmerking wat de rechtsgrond betreft, dient het eerste lid van de aanhef in die zin te worden aangepast.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), nr. 97.

⁴ Zie het *Sociaalrechtelijk Woordenboek: Verklaring en eenmaking van termen, voorkomend in het sociaal recht van het Nederlandse taalgebied*, uitgegeven door het Secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel, 1977, waarin het begrip “werkdag” wordt gedefinieerd als: “1° Dag, welke niet is een zondag of een feestdag” en “2°. In de zin van: dag, waarop arbeid wordt verricht”. Dat een zaterdag geen werkdag is, is dus niet zonder meer duidelijk.

Artikel 1

10. In artikel 1, 8°, van het ontwerp dient “nr. 59” te worden vervangen door “punt 59”.

In artikel 1, 10°, van het ontwerp wordt beter aangesloten bij de terminologie gehanteerd in artikel 2, 5° van het decreet van 3 mei 2013. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 1, 11°, van het ontwerp waarin beter wordt aangesloten bij de terminologie gehanteerd in artikel 2, 1°, van datzelfde decreet.

Artikel 4

11. De in artikel 4, § 2, van het ontwerp gehanteerde formulering is onduidelijk. De paragraaf zou beter worden vervangen door de volgende tekst:

“In afwijking van paragraaf 1, dient slechts een retributie van twintig procent van het bedrag vermeld in paragraaf 1 te worden betaald in geval van:

1° weigering van de vergunning,

2° niet naleving van de termijnen vermeld in artikel 3, § 4 en § 6, of

3° annulering van de vergunningsaanvraag door de aanvrager.”

Artikel 10

12. Om nadere toelichting gevraagd of artikel 10, eerste en tweede lid, van het ontwerp niet veeleer dient aan te vangen met “De verkeerscoördinator en de begeleider...”, antwoordde de gemachtigde:

“Neen. Wanneer er een verkeerscoördinator is, dan neemt deze de taken van artikel 10 waar. Indien er geen verkeerscoördinator is, dan is dit de begeleider.”

In het ontwerp wordt niet bepaald in welke gevallen een verkeerscoördinator vereist is voor de begeleiding van het uitzonderlijk vervoer en in welke gevallen er kan worden volstaan met een begeleider. Dit dient in het ontwerp nader te worden verduidelijkt.

Het is evenmin duidelijk hoe de gegeven toelichting verzoenbaar is met de tekst van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp. Ook is het twijfelachtig of de toelichting die is verstrekt, wel spoort met artikel 20 en volgende van het koninklijk besluit van 2 juni 2010.

Artikel 14

13. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat de verplichting tot het bezitten van een bekwaamheidsattest, vermeld in artikel 11, geldt zodra er een erkende opleiding bestaat.

Om nadere toelichting verzocht over het Belgisch bekwaamheidsattest en over de reden van erkenning door België van een bekwaamheidsattest afgeleverd door een andere lidstaat van de Europese Unie, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Een particuliere begeleider moet gecertificeerd zijn. Deze certificatie valt onder de bevoegdheden van de FOD Binnenlandse Zaken (cf. art. 1, §1, 8° en art. 2, §1, Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid). Voor het verschaffen van de noodzakelijke opleiding, heeft de FOD Binnenlandse Zaken enkele opleidingsinstellingen erkend. Ook in dit verband kan verwezen worden naar het samenwerkingsprotocol tussen de federale staat en de gewesten betreffende de organisatie van het uitzonderlijk vervoer. Overeenkomstig artikel 8 van dit protocol worden de gewesten immers betrokken bij deze opleiding. De erkenning in België van een buitenlands bekwaamheidsattest wordt nodig geacht voor een beoordeling van de gelijkwaardigheid teneinde wezenlijke verschillen met het Belgisch bekwaamheidsattest te vermijden.”

De ontworpen bepaling vertoont verschillende gebreken. Ten eerste maakt deze bepaling het niet mogelijk de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling met voldoende nauwkeurigheid vast te stellen. Ten tweede houdt de regeling geen rekening met de overgangperiode die de verkeerscoördinatoren en begeleiders moet toelaten om de opleidingscyclus met goed gevolg te doorlopen. Ten derde zal bij gebrek aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad de (datum van) inwerkingtreding van artikel 11 niet tegenwerpbaar zijn aan particuleren.

Uit het verstrekte antwoord blijkt nochtans dat er reeds opleidingsinstellingen zijn erkend. Indien dat betekent dat er ook reeds erkende opleidingen zijn die leiden tot het attest van verkeerscoördinator of begeleider, dan lijkt het reeds nu mogelijk de datum met meer precisie te bepalen. Indien evenwel nog geen opleidingen werden erkend, dan wordt in het ontwerp beter voorgeschreven dat de minister de datum van inwerkingtreding bepaalt zodra een erkende opleiding bestaat, rekening houdend met een redelijke overgangperiode die de verkeerscoördinatoren en begeleiders moet toelaten om de opleidingscyclus met goed gevolg te doorlopen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT