



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.467/3

van 4 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit,
Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn
‘betreffende het basisnetwerk, de voertuigen, de
aantakkingstrajecten en de vergunningen voor LZV in het kader
van het tweede proefproject’

Op 8 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het basisnetwerk, de voertuigen, de aantakkingstrajecten en de vergunningen voor LZV in het kader van het tweede proefproject’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2018.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van mobiliteit, openbare werken, Vlaamse rand, toerisme en dierenwelzijn strekt ertoe nadere regels te bepalen voor het tweede proefproject van vervoer met langere en zwaardere slepen (hierna: LZV).

Zo worden de wegen bepaald waarmee het basisnetwerk wordt aangevuld (artikel 2 van het ontwerp en de bijlage erbij) en worden de voorwaarden vastgesteld waaraan de voertuigcombinaties en de voertuigen moeten voldoen (artikelen 3 tot 8). Tevens worden de procedures voor de goedkeuring van een aantakkingstraject (artikelen 9 tot 14) en voor de aanvraag en de goedkeuring van een vergunning tot rijden met een LZV (artikelen 15 tot 19) geregeld. De verplichtingen van de vergunninghouder worden bepaald (artikel 20), evenals de samenstelling en de werking van de evaluatiecommissie (artikelen 21 tot 25). Ten slotte wordt het ministerieel besluit van 21 maart 2014 ‘betreffende de vergunning voor en de evaluatie van het vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een proefproject’ opgeheven met ingang van 1 juli 2018 (artikel 26) en wordt de buitenwerkingtreding van het te nemen ministerieel besluit geregeld (artikel 27).

RECHTSGROND

3. Artikel 2 van het ontworpen besluit en de bijlage erbij vinden rechtsgrond in artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een tweede proefproject’, naar luid waarvan het basisnetwerk bestaat uit, enerzijds, alle autosnelwegen, aangevuld met de wegen die door de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer (hierna: de minister) worden aangewezen (1°) en, anderzijds, de wegen binnen de havengebieden van Antwerpen, Gent, Oostende en Zeebrugge die door de minister worden aangewezen (2°).

De artikelen 3 tot 8 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 3, tweede lid, van het voormelde besluit van 19 januari 2018. In die bepaling wordt de minister gemachtigd om de nadere regels te bepalen waaraan de voertuigen of de combinaties moeten voldoen op het vlak van de aldaar vermelde aangelegenheden.

De artikelen 9 tot 12 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 11, eerste lid, van het voormelde besluit, naar luid waarvan de minister de nadere regels bepaalt over de aanvraagprocedure voor een aantakkingstraject. De artikelen 13 en 14 van het ontworpen

besluit, die betrekking hebben op de herroeping en de wijziging van het aantakkingstraject, vinden rechtsgrond in artikel 12, derde lid, van het voormelde besluit luidens welke bepaling de minister de nadere regels bepaalt voor het herroepen of het wijzigen van het aantakkingstraject.

Artikel 13, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 biedt rechtsgrond voor de artikelen 15 tot 19 van het ontworpen besluit, waarin de procedure voor de aanvraag en de goedkeuring van een vergunning voor het rijden met een LZV wordt geregeld.

Artikel 18 van hetzelfde besluit, naar luid waarvan de minister de data bepaalt die de vergunninghouder moet bijhouden met het oog op de evaluatie van het proefproject, biedt rechtsgrond voor artikel 20 van het ontworpen besluit. De verplichtingen van de vergunninghouder waarin die bepaling voorziet, betreffen immers de aanlevering van gegevens aan de hand waarvan het proefproject kan worden geëvalueerd.

De artikelen 21 tot 25 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 20, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018, naar luid waarvan de minister de concrete samenstelling en de werking van de evaluatiecommissie bepaalt.

De voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 4/1, 5, 6, en 6/1 van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp moeten worden aangepast aan hetgeen hiervoor werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Zo moet in het eerste lid van de aanhef worden verwezen naar de artikelen 4/1, 5, 6, en 6/1, van het decreet van 3 mei 2013, maar niet naar artikel 4 van dat decreet. In het tweede lid van de aanhef kan meer specifiek worden verwezen naar de artikelen 3, *tweede lid*, 11, *eerste lid*, 12, *derde lid*, 13, *tweede lid*, en 20, *vierde lid*, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018.

Artikel 1

5. De punten 1 en 3 tot 7 van artikel 1 van het ontwerp bevatten definities van termen die al zijn gedefinieerd in het decreet van 3 mei 2013 of in het besluit van 19 januari 2018, waarbij soms wel en soms niet wordt verwezen naar de definitie in het decreet of in het besluit.

Aangezien de definities van een decreet en van een besluit van de Vlaamse Regering geacht worden door te werken naar de uitvoeringsbesluiten ervan, zijn die bepalingen overbodig en kunnen ze beter worden weggelaten.

Artikel 4

6.1. Naar luid van artikel 4, eerste lid, van het ontwerp is de installatie van een bijkomende koppelinrichting op het tussenvoertuig conform het VN/ECE-Reglement nr. 55.¹

Door in algemene bewoordingen te verwijzen naar het VN/ECE-Reglement nr. 55 zou de indruk kunnen worden gewekt dat de laatste versie van dat reglement wordt bedoeld.² Die versie werd evenwel nog niet van toepassing verklaard in de Europese Unie en werd nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad. Bijlage IV van verordening (EG) nr. 661/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 ‘betreffende typegoedkeuringsvoorschriften voor de algemene veiligheid van motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en daarvoor bestemde systemen, onderdelen en technische eenheden’, dat de lijst bevat van VN/ECE-reglementen waarvan de toepassing verplicht is, verwijst naar het VN/ECE-reglement nr. 55 zoals bekendgemaakt in het Publicatieblad L 227 van 28 augustus 2010.³

6.2. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Wij stellen vast dat er inderdaad een wijziging is gebeurd van het VN/ECE-reglement nr. 55. Er dient nog een Europees regelgevend initiatief genomen te worden om deze wijzigingen op te nemen in verordening (EG) nr. 661/2009 betreffende typegoedkeuringsvoorschriften voor de algemene veiligheid van motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en daarvoor bestemde systemen, onderdelen en technische eenheden.

In die zin lijkt het ons aangewezen om naar deze verordening te verwijzen in plaats van naar het VN reglement.”

Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp veeleer moet worden verwezen naar “het VN/ECE-reglement nr. 55, zoals bedoeld in bijlage V van verordening (EG) nr. 661/2009”. Aldus wordt duidelijk gemaakt dat de versie van het VN/ECE-reglement nr. 55 wordt bedoeld die op grond van het Unierecht bindend is, en die werd bekendgemaakt in het Publicatieblad. Bij een latere wijziging van verordening (EG) nr. 661/2009 zal het bovendien niet nodig zijn die verwijzing aan te passen, vermits dan wordt doorverwezen naar de aangepaste versie van het VN/ECE-reglement nr. 55.

¹ Reglement nr. 55 van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties ‘betreffende voorschriften voor de goedkeuring van mechanische onderdelen van koppelingen van voertuigcombinaties’.

² Zijnde de tekst van het VN/ECE-Reglement nr. 55 tot en met Supplement 5 op wijzigingenreeks 01: Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, *World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations*, 174^e sessie, Genève, 13-16 maart 2018, *Agreement concerning the Adoption of Harmonized Technical United Nations Regulations for Wheeled Vehicles, Equipment and Parts which can be Fitted and/or be Used on Wheeled Vehicles and the Conditions for Reciprocal Recognition of Approvals Granted on the Basis of these United Nations Regulations, Status of the Agreement, of the annexed UN Regulations and of amendments thereto*, 299.

³ Zijnde de tekst van het VN/ECE-Reglement nr. 55 tot en met Supplement 1 op wijzigingenreeks 01.

Artikel 5

7. In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat het trekkende voertuig de stuurinrichting aan de linkerzijde van de cabine moet hebben.

Daardoor wordt het voor gebruikers die afkomstig zijn uit EU-landen waar aan de linkerkant van de rijweg wordt gereden, en waar de voertuigen normalerwijs een stuurinrichting hebben aan de rechterzijde van de cabine, moeilijker gemaakt om deel te nemen aan het proefproject. Bovendien zullen vergunninghouders die gevestigd zijn in een EU-land waar aan de rechterkant van de rijweg wordt gereden, minder snel geneigd zijn om een beroep te doen op een onderneming of een chauffeur uit een EU-land waar aan de linkerkant van de rijweg wordt gereden, vermits de kans dat die over een trekkend voertuig met stuurinrichting aan de linkerzijde van de cabine beschikt, klein is.

De ontworpen regeling kan bijgevolg een beperking inhouden van de vrijheid van dienstverlening, die wordt gewaarborgd door artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Met die vereiste wordt allicht beoogd de verkeersveiligheid te bevorderen.⁴ De stellers van het ontwerp zullen evenwel moeten kunnen aantonen dat die doelstelling van die aard is dat ze de beperking van de vrijheid van dienstverlening die de ontworpen regeling inhoudt, redelijkerwijs kan verantwoorden.

Artikel 11

8. Naar luid van artikel 11, vijfde lid, van het ontwerp stelt het Agentschap Wegen en Verkeer, binnen een week na de publicatie van de aantakkingstrajecten op het LZV-portaal, de aanvrager op de hoogte van, naar gelang het geval, de goedkeuring, de afkeuring of de niet-behandeling van zijn aanvraag.

In advies 62.381/3 van 28 november 2017 heeft de Raad van State evenwel opgemerkt dat, “[v]ermits het vervoer met LZV alleen mag gebeuren op wegen die in het netwerk zijn opgenomen, (...) elke bestuurder er belang bij [heeft] te weten welke die wegen en trajecten zijn. Hij dient derhalve ook op de hoogte te zijn van goedgekeurde aantakkingstrajecten, ook al worden die individueel aangevraagd, en van de herroepen of gewijzigde aantakkingstrajecten.”⁵

Om uitleg gevraagd in het licht van die opmerking, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De goedgekeurde aantakkingstrajecten worden voorafgaandelijk aan de publicatie op het LZV portaal gepubliceerd in het Staatsblad.

⁴ De door de minister te bepalen nadere regels waaraan de voertuigen of de combinaties moeten voldoen betreffen onder meer “eisen tot bevordering van de verkeersveiligheid”: artikel 3, tweede lid, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018.

⁵ Adv.RvS 62.381/3 van 28 november 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018, opmerking 7.

De goedgekeurde aantakkingstrajecten zijn vervolgens bruikbaar voor alle vergunninghouders, bijgevolg lijkt het ons niet zo relevant of de aanvrager voor of na de publicatie op het LZV-portaal in kennis wordt gesteld van de goedkeuring.

Voor wat betreft de afgekeurde of niet behandelde aanvragen zal de beroepstermijn beginnen lopen vanaf het ogenblik van individuele betekening.”

Noch in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018, noch in het voorliggende ontwerp wordt evenwel bepaald dat de goedgekeurde aantakkingstrajecten in het *Belgisch Staatsblad* moeten worden bekendgemaakt. Dit moet worden verholpen.

Artikel 12

9. De gemachtigde bevestigde dat de woorden “Alle geëvalueerde aanvragen” moeten worden vervangen door de woorden “Het aangevraagde traject en de quoterings van alle geëvalueerde aanvragen”.

Artikel 13

10.1. In artikel 13 van het ontwerp wordt de procedure vastgesteld voor het herroepen van een aantakkingstraject dat niet langer voldoet aan de minimale voorwaarden of dat niet langer geschikt is: het Agentschap Wegen en Verkeer maakt de intentie om het aantakkingstraject te herroepen minstens twee maanden op voorhand bekend via het LZV-portaal. Binnen vijftien dagen na die bekendmaking kunnen de gebruikers van dat aantakkingstraject een alternatief traject indienen. In artikel 13, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat een aangevraagde wijziging binnen een maand na ontvangst wordt goedgekeurd of afgekeurd en dat bij gebreke aan een tijdige goedkeuring de wijziging geacht wordt te zijn afgekeurd en het traject wordt herroepen.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“Het gaat niet om een stilzwijgende herroeping. Elke herroeping gaat gepaard met een herroepingsbeslissing en een publicatie van deze herroepingsbeslissing in het Belgisch Staatsblad alsook een aanpassing op het LZV portaal.

Een herroeping kan enkel gebeuren indien niet meer voldaan is aan de minimale voorwaarden conform artikel 9 van het BVR of niet langer geschikt is conform artikel 10. De redenen van herroeping zullen verduidelijkt worden in het kader van het LZV portaal. De gebruikers van de aantakkingstrajecten kunnen bovendien een alternatief traject voorstellen. De definitieve beslissing wordt tevens gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.”

Er kan met de gemachtigde worden aangenomen dat er geen sprake is van een stilzwijgende beslissing om het aantakkingstraject te herroepen. Dat neemt evenwel niet weg dat de beslissing om de aangevraagde wijziging van het aantakkingstraject af te keuren, wel stilzwijgend wordt genomen.

Een dergelijke stilzwijgende afkeuringsbeslissing – die dus in het nadeel zou zijn van de aanvrager – moet ten stelligste worden afgeraden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen.⁶ In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

De tweede zin van het vierde lid van artikel 13 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

Hetzelfde geldt *a fortiori* voor artikel 14, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp. In dat geval zal er immers geen herroepingsbeslissing worden bekendgemaakt aan de hand waarvan de aanvrager kan opmaken dat zijn aanvraag tot wijziging werd afgewezen.

10.2. Uit artikel 13 van het ontwerp vloeit voort dat wanneer het Agentschap Wegen en Verkeer van oordeel is dat een aantakkingstraject niet langer voldoet aan de minimale voorwaarden of niet langer geschikt is, en de intentie bekendmaakt om het traject in kwestie te herroepen, de gebruikers ervan enkel de mogelijkheid hebben om binnen vijftien dagen een alternatief traject in te dienen. Ze kunnen, in dit stadium van de procedure, niet aanvoeren dat naar hun oordeel het aantakkingstraject wel nog voldoet aan de minimale voorwaarden of nog geschikt is.

Weliswaar zullen de gebruikers de beslissing om een aantakkingstraject te herroepen kunnen betwisten eenmaal die beslissing is genomen. De vraag rijst niettemin of voor gebruikers niet in de mogelijkheid moet worden voorzien om, wanneer het Agentschap Wegen en Verkeer de intentie bekend maakt om het aantakkingstraject te herroepen, aan te voeren waarom naar hun oordeel het aantakkingstraject in kwestie wel nog voldoet aan de minimale voorwaarden, of nog geschikt is.

10.3. In artikel 13, derde lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 9” (in plaats van “artikel 10”). Het is immers in artikel 9 van het ontwerp dat de aanvraagperiode voor aantakkingstrajecten wordt geregeld, waarvan in artikel 13, derde lid, van het ontwerp wordt afgeweken.

⁶ De gebruiker die een wijziging van het aantakkingstraject heeft aangevraagd, zal immers uit het gegeven dat de herroeping van het aantakkingstraject wordt bekendgemaakt, moeten afleiden dat zijn aangevraagde wijziging werd afgekeurd.

Artikel 16

11. In artikel 16, tweede lid, van het ontwerp worden de woorden “tot het einde van de proef” het best vervangen door de zinsnede “tot 31 december 2024”. Het is immers op die datum dat de tweede proefperiode ten einde loopt.⁷

Artikel 23

12. In artikel 23, eerste lid, van het ontwerp moeten de woorden “om de twaalf maanden” worden weggelaten. In artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 wordt immers reeds bepaald dat de evaluatiecommissie minstens elke twaalf maanden samenkomt.

Artikel 27

13. In artikel 27 van het ontwerp wordt enkel bepaald wanneer het te nemen besluit buiten werking treedt. De inwerkingtreding ervan wordt niet geregeld, zodat het overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in werking treedt tien dagen na de bekendmaking ervan.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn dat de inwerkingtreding van het te nemen besluit aansluit op de opheffing, met ingang van 1 juli 2018, van het ministerieel besluit van 21 maart 2014 (artikel 26), moet in artikel 27 van het ontwerp ook de inwerkingtreding van het te nemen besluit op die datum worden geregeld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT

⁷ Zie artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2018 en artikel 27 van het ontwerp.