



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.877/VR/1/V
van 10 september 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse besluiten, wat betreft trambussen’

Op 10 juli 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, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) en van rechtswege verlengd tot 10 september 2018,^(**) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten, wat betreft trambussen’.

Het ontwerp is, wat de bevoegdheidsvraag betreft, door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 4 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wouter PAS en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES en Béatrice DRAPIER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het ontwerp is voor het overige door de eerste vakantiekamer onderzocht op 4 september 2018. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 85bis.

^(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 beperkt tot 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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de regelgeving te wijzigen om het gebruik van trambussen in het verkeer mogelijk te maken.

Het ontwerp wijzigt daartoe vooreerst het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ (hierna: het technisch reglement). Artikel 1 van het ontwerp vult artikel 32bis, punt 2.2, van het technisch reglement aan met 4° waarin bepaald wordt dat voor dubbel gelede voertuigen met vier of meer assen, de maximale toegelaten massa 38.000 kg bedraagt.

Daarnaast vervangt artikel 2 van het ontwerp artikel 3/1 van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ‘betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’. In het huidige artikel 3/1 worden de uitzonderlijke voertuigen opgesomd die van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 zijn uitgesloten. In het ontworpen artikel 3/1, dat in essentie grotendeels een overname is van het bepaalde in het huidige artikel 3/1, worden de dubbele gelede bussen met vier of meer assen met een lengte van maximum 25,25 meter eveneens van het toepassingsgebied van dit besluit uitgesloten.

Ten slotte wijzigt artikel 3 van het ontwerp artikel 2, § 1, 1°, b), van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’ om de gelede bussen onder te brengen in categorie 1 van de uitzonderlijke voertuigen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Luidens artikel 6, § 1, XII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gewesten bevoegd voor de regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa's over de assen van voertuigen die gebruik maken van openbare wegen. Die bepaling vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de federale overheid om de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen vast te stellen.

In artikel 6, § 1, XII, 3°, BWHI vindt het Vlaamse Gewest dan ook de bevoegdheid om de in artikel 1 van het ontwerp beoogde aanvulling inzake toegelaten massa in het technisch reglement te doen.

4.1. Luidens artikel 6, § 1, X, 13°, BWHI zijn de gewesten sinds 1 juli 2014 bevoegd voor de ‘reglementering inzake het uitzonderlijk vervoer over de weg’. Die aan de gewesten toegekende bevoegdheid beoogt niet enkel de bescherming van de weginfrastructuur – waarvoor de gewesten voorheen reeds bevoegd waren – maar omvat ook het regelen van het veilig en vlot verkeer van het uitzonderlijk vervoer, daarbij rekening houdend met de weerslag die dit soort vervoer kan hebben op het wegverkeer in het algemeen (de reglementering inzake het uitzonderlijk vervoer strekt er niet enkel toe het verkeer van dit uitzonderlijk vervoer te verzekeren maar ook om het gewoon verkeer niet overdreven te verstoren). Het vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de federale overheid inzake verkeersreglementering.

Hoewel het Vlaamse Gewest aldus op grond van artikel 6, § 1, X, 13°, BWHI bevoegd is voor de reglementering inzake het uitzonderlijk vervoer over de weg, doen de artikelen 2 en 3 van het ontwerp echter de vraag rijzen of ‘trambussen’ die gebruikt zullen worden in het ‘geregeld vervoer’, zonder meer als ‘uitzonderlijk vervoer’ kunnen worden gekwalificeerd en of het niet veeleer aan de federale overheid staat om de basisregeling inzake technische voorschriften voor deze (langere) bussen vast te stellen.

Hierop gewezen en gevraagd om te verduidelijken waarom ‘trambussen’ toch als uitzonderlijk vervoer kunnen worden beschouwd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het decreet van 3 mei 2013 definieert uitzonderlijk vervoer als volgt: ‘het vervoer dat plaatsvindt met een voertuig of een sleep waarvan de afmetingen, de eigen massa, de massa onder de assen of de massa in beladen toestand, door zijn constructie of zijn ondeelbare lading, de maxima overschrijden die zijn bepaald in het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en in het technisch reglement’. Deze definitie stelt niet dat uitzonderlijk vervoer niet zou kunnen gebruikt worden voor geregeld vervoer. Dit is wel een gevolg van onder meer artikel 10 e.v. van het KB Uitzonderlijk Vervoer dat spreekt over de lading van uitzonderlijke voertuigen. Dit is één van de redenen waarom dit besluit niet van toepassing wordt verklaard op trambussen.

Trambussen zijn door hun constructie uitzonderlijk omdat ze niet voldoen aan de maxima bepaald in het technisch reglement. De regelgeving voorziet nergens de vereiste dat de overschrijding van de maxima uit het technisch reglement strikt noodzakelijk is opdat er sprake kan zijn van een uitzonderlijk voertuig. De loutere overschrijding van de maxima volstaat.

Het uitzonderlijk karakter van de trambussen is een rechtstreeks gevolg van het feit dat de federale overheid het niet noodzakelijk acht hun regelgeving op het vlak van lengte aan te passen.”

(...)

“De federale overheid heeft steeds aangegeven dat een aanpassing van hun regelgeving niet noodzakelijk is en dat Vlaanderen bevoegd is om de trambussen zelf te homologeren en vrij te stellen van een of meerdere bepalingen van het Technisch Reglement (...).

In zoverre Vlaanderen zelf de trambussen kan homologeren, impliceert dit wel nog steeds dat deze voertuigen als ‘uitzonderlijk’ moeten beschouwd worden in de zin van het decreet van 3 mei 2013 (...).

Een aanpassing van de federale regelgeving op het vlak van lengte voor trambussen zou wel wenselijk zijn in de zin dat de aanpassingen aan de Vlaamse regelgeving uitzonderlijk vervoer dan niet noodzakelijk zijn.”

In dat verband is door de gemachtigde ook briefwisseling voorgelegd van de bevoegde federale minister inzake mobiliteit waarin deze stelt dat wat de ‘trambussen’ betreft, het Vlaamse Gewest bevoegd is “om deze voertuigen te homologeren als om ze vrij te stellen van een of meer bepalingen van een of meer genoemde regelgeving, mits zij relevante voorschriften opleggen”.¹

4.2. De Belgische technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen vormen in belangrijke mate een omzetting van Europese regelgeving. Zo bepaalt richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996 ‘houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten’ de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen en de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten.

Wat het uitzonderlijk vervoer betreft, wordt dit Europeesrechtelijk doorgaans beschouwd als vervoer waarvoor afwijkingen zijn toegestaan op de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 96/53/EG. Hiermee wordt in de eerste plaats verwezen naar de afwijkingen voor het vervoer van een ondeelbare lading, voor voertuigen met een moduleconcept en voor ritten die deel uitmaken van een proef (artikel 5 van richtlijn 96/53/EG). Trambussen worden echter uitgesloten van de toepassing van deze richtlijn. Luidens artikel 1, lid 3, van richtlijn 96/53/EG is de richtlijn “niet van toepassing op gelede bussen met meer dan één geled gedeelte”. Op dit punt is de ontworpen regeling in overeenstemming met de Europese regelgeving en is het de lidstaten toegelaten om wat gelede bussen in een eigen regeling te voorzien.

4.3.1. Luidens de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde staatshervorming’ omvat de in artikel 6, § 1, X, 13°, BWHI aan de gewesten toegekende bevoegdheid inzake uitzonderlijk vervoer “in elk geval de materies die geregeld worden bij het koninklijk besluit van 2 juni 2010 betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen en het ministerieel besluit van 16 december 2010 betreffende de procedure, de vorm en de inhoud van de vergunning voor het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen”. Het komt bijgevolg de gewesten toe ter zake normerend op te treden.

In artikel 2, § 1, 5°, van het voornoemde koninklijk besluit van 2 juni 2010 wordt voor de toepassing van dit besluit de term “uitzonderlijk vervoer” gedefinieerd als “elke verplaatsing van een uitzonderlijk voertuig op de openbare weg”. Luidens artikel 3 van hetzelfde besluit is een uitzonderlijk voertuig “een auto, een aanhangwagen of een sleep, zoals gedefinieerd in artikel 1 van het technisch reglement, die wegens zijn constructie of wegens zijn ondeelbare

¹ Brief aan de Vlaamse minister van Mobiliteit “principeakkoord afwijking art. 32bis voor trambussen en LZV’s”, van 1 september 2016 en een brief aan de Directeur-generaal van de Vlaamse Vervoermaatschappij, van 4 september 2017.

lading, de grenzen inzake massa of afmetingen overschrijdt vastgesteld in de Wegcode en het technisch reglement”.

In de mate dat een voertuig wegens zijn constructie of wegens zijn ondeelbare lading, de grenzen inzake massa of afmetingen overschrijdt zoals vastgesteld in de wegcode en het technisch reglement, gaat het om een uitzonderlijk voertuig. De reglementering van het vervoer over de weg van dergelijke voertuigen behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

Trambussen zijn nieuwe voertuigen waarover nog niets is bepaald in de regelgeving inzake technische voorschriften. Ze overschrijden de technische voorschriften op het vlak van de massa en de lengte van het voertuig.²

Hoewel de federale overheid bevoegd is om de maximale lengte van de trambussen te bepalen, heeft ze dit tot op heden nog niet gedaan. Zolang de federale overheid dit niet doet, overschrijden de trambussen de maximale lengte van de technische voorschriften en kunnen ze als uitzonderlijke voertuigen worden beschouwd. In die omstandigheden behoort de reglementering van het vervoer over de openbare weg van de trambussen – als uitzonderlijk vervoer – tot de bevoegdheid van de gewesten.³

4.3.2. Wat het ontworpen artikel 3/1 van het voornoemde koninklijk besluit van 2 juni 2010 (artikel 2 van het ontwerp) betreft, verdient het aanbeveling, teneinde nauwer aan te sluiten met hetgeen de stellers van het ontwerp beogen, om de uitsluiting van het toepassingsgebied van dit koninklijk besluit te beperken tot de gelede bussen die bestemd zijn voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer zoals bedoeld in artikel 6, § 1, X, 8°, BWHI. Bovendien wordt door deze precisering de voorziene uitsluiting van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ten volle verantwoord door het feit dat deze uitsluiting specifiek betrekking heeft op een uitzonderlijke voertuig dat worden gebruikt in het kader van een taak van openbare dienstverlening, zoals de andere voertuigen waarvan gewag wordt gemaakt in het ontworpen 3/1, 1° en 2° (artikel 2 van het ontwerp), en die ook van het toepassingsgebied van het voornoemde koninklijk besluit worden uitgesloten.

RECHTSGROND

5. Voor het ontworpen besluit kan in de eerste plaats rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef.

Voor artikel 2 van het ontwerp wordt veeleer de rechtsgrond geboden door artikel 1 van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ en artikel 10

² Volgens de gemachtigde voldoen de bestelde trambussen zowel aan de bepalingen inzake maximale breedte (artikel 32bis 2.1.1. Technisch Reglement) als deze inzake draaicirkel (artikel 32bis 2.1.1. Technisch Reglement).

³ Het spreekt vanzelf dat bij het uitoefenen van hun bevoegdheden en dit overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel, de stellers van het ontwerp oog dienen te hebben voor de weerslag die de ontworpen regeling kan hebben op het wegverkeer in het algemeen, waarvan het regelen ervan in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Luidens artikel 6, § 2, 5°, BWHI moeten de betrokken regeringen onderling overleg plegen over de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat het overleg met de andere gewestregeringen nog niet heeft plaatsgevonden “maar (...) alleszins voorafgaand aan de definitieve goedkeuring nog georganiseerd [zal] worden”.

Naar deze vormvereiste zal vervolgens moeten worden verwezen in de aanhef van het besluit.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Tevens dient eraan te worden herinnerd dat de afdeling Wetgeving principieel pas om advies kan worden gevraagd nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou verlenen over een niet definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het onderzoek wordt gevoerd en het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle relevante elementen.

Dat dit overleg niet heeft plaatsgevonden vooraleer het ontwerp voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd, is bovendien ongelukkig aangezien in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een analoge regeling van toepassing zal moeten zijn opdat de trambussen hun voorziene traject zouden kunnen afleggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 2

8. Om nadere toelichting gevraagd over de wijzigingen die worden doorgevoerd in het ontworpen artikel 3/1, tweede lid, (het verlenen van verantwoordelijkheid aan “de natuurlijke persoon of rechtspersoon”) verduidelijkte de gemachtigde dat het “geenszins de bedoeling [is] de betrokken personen aan te wijzen als bevoegde personen in de zin van de Wegcode. Zij zijn dus niet bevoegd om bevelen aan andere verkeersdeelnemers te geven”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre VANDERNOOT

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Bruno SEUTIN