



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.478/3
van 13 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012
houdende de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011
betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van
weginfrastructuur’

Op 16 november 2021 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 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012 houdende de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2021.

*

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 Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’.

Met die wijzigingen wordt in hoofdzaak beoogd uitvoering te geven aan het decreet van 22 oktober 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012 aan te passen aan richtlijn (EU) 2019/1936 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 ‘tot wijziging van richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur’ (artikelen 2, 3, 5, 1^o en 2^o, en 6 tot 12 van het ontwerp).

Daarnaast wordt de regeling van de certificatie van de veiligheidsauditoren gewijzigd (artikelen 13 tot 16), wordt in de mogelijkheid voorzien dat die auditoren zelfstandig op plaatsbezoek gaan (artikel 4) en wordt een bijkomend plaatsbezoek niet langer vereist in de fase voor de ingebruikneming en in de fase van het eerste gebruik (artikel 5, 3^o). Ook wordt een overgangsregeling opgeheven (artikel 17).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van het voormelde decreet van 22 oktober 2021 geregeld (artikel 18).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen 7, 8, 9, 9/1, 9/3, 10 en 11 van het decreet van 17 juni 2011 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’ en artikel 11 van het decreet van 20 oktober 2021.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012 houdende de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur</i>	<i>Rechtsgrond</i>
Art. 1. (...)	Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van der instellingen
Art. 2. (...)	Artikel 7 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 3. (...)	Artikel 7 en 10 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 4. (...)	Artikel 7 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 5. (...)	Artikel 7 en 10 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 6. (...)	Artikel 8 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 7. (...)	Artikel 8 en 10 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 8. (...)	Artikel 9 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 9. (...)	Artikel 9/1 en 10 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 10. (...)	Artikel 9/1 en 10 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 11. (...)	Artikel 9 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 12. (...)	Artikel 9, 9/3 en 10 van het decreet van 17 juni 2011, alsook artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van der instellingen
Art. 13. (...)	Artikel 11 van het decreet van 17 juni 2011, alsook artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van der instellingen
Art. 14. (...)	Artikel 11 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 15. (...)	Artikel 11 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 16. (...)	Artikel 11 van het decreet van 17 juni 2011, alsook artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van der instellingen
Art. 17. (...)	Artikel 7 van het decreet van 17 juni 2011
Art. 18. (...)	Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van der instellingen
Art. 19. (...)	

Met de door de gemachtigde gegeven rechtsgrondentabel kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Voor de regeling van de beoordelingscommissie in artikel 16 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012, moet een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 11 van het decreet van 17 juni 2011.¹

3.3. Artikel 18 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 11 van het decreet van 22 oktober 2021, zoals in de aanhef terecht wordt vermeld. Voor die bepaling moet derhalve geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 7 en 9

4.1. In het ontworpen artikel 7, derde lid, van het besluit van 3 februari 2012 (artikel 7 van het ontwerp) wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid (hierna: de minister) gemachtigd om de nadere regels vast te stellen voor de methodologie van de verkeersveiligheidsbeoordeling van het wegennet en de inhoud en de vorm van het verslag van de verkeersveiligheidsbeoordeling van het wegennet. Volgens het ontworpen artikel 8, zesde lid, van het besluit van 3 februari 2012 (artikel 9 van het ontwerp) kan de minister een standaardchecklist opmaken om de uitvoering van een inspectie tijdens bezoeken ter plaatse te ondersteunen.

Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

4.2. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering zal de minister bij het bepalen van de methodologie, respectievelijk de standaardchecklist, zoveel mogelijk rekening houden met de indicatieve elementen vermeld in, respectievelijk, bijlage III en bijlage II*bis* van de richtlijn van 2008/96/EG.

4.3. Met betrekking tot de juridische waarde van de bijlagen bij richtlijn 2008/96/EG merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 69.421/3 van 15 juni 2021 het volgende op:

“3. Naar luid van het ontworpen artikel 8, tweede lid, van het decreet van 17 juni 2011 (artikel 5 van het voorontwerp) kan bij het uitvoeren van de verkeersveiligheidsbeoordeling de bevoegde instantie rekening houden met de vastgestelde indicatieve elementen, vermeld in bijlage III bij richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’. In het ontworpen artikel 9/1 van hetzelfde decreet (artikel 7 van het voorontwerp) wordt op gelijkaardige wijze bepaald dat als

¹ Adv.RvS 50.677/3 van 20 december 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012, opmerking 5. Zie ook adv. RvS 52.362/3 van 27 november 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘tot wijziging van artikelen 11, 13, 15 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012 houdende de uitvoering van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’, opmerking 2.

gerichte verkeersveiligheidsinspecties worden uitgevoerd, de bevoegde instantie rekening kan houden met de indicatieve elementen vermeld in bijlage IIbis van dezelfde richtlijn.

Gevraagd waarom die bijlagen niet worden omgezet en er enkel naar wordt verwezen, antwoordde de gemachtigde:

‘Bijlage IIbis van de richtlijn bevat geen bindende elementen voor het uitvoeren van gerichte verkeersveiligheidsinspecties. Volgens artikel 6bis, punt 2, van de richtlijn ‘kunnen’ de lidstaten rekening houden met de in bijlage II bis vastgestelde indicatieve elementen. Het is met andere woorden geen verplichting en het betreft enkel ‘indicatieve’ elementen.

Naar analogie met het advies 48.728, opmerking 8, (...) dienen dergelijke niet-bindende indicatieve elementen bijgevolg niet in de interne regelgeving te worden overgenomen. Wel kunnen de elementen die deel uitmaken van de standaardchecklist bij de gerichte verkeersveiligheidsinspecties door de minister worden bepaald. Het uitvoeringsbesluit zal daartoe de nodige delegaties bevatten.

Artikel 12 van de richtlijn van 2019 bepaalt bovendien dat de bijlagen aan de richtlijn kunnen worden aangepast aan de technische vooruitgang. Om te vermijden dat bij elke wijziging van een bijlage bij de richtlijn, het decreet moet worden gewijzigd, werd besloten om deze bijlage niet integraal op te nemen in het decreet. Voor de implementatie van deze bijlage volstaat immers een verwijzing in de wettekst waarbij de richtlijn zelf wordt omgezet.

Men kan ook op een eenvoudige wijze kennis nemen van deze bijlage.’

Hiermee kan worden ingestemd. Wel moet erop worden gewezen, zoals de Raad heeft gedaan in advies 48.728/3 waarnaar de gemachtigde verwijst,² dat in het interne recht (dwingende) regels moeten worden bepaald waarin zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de richtsnoeren vervat in de bijlagen IIbis en III van richtlijn 2008/96/EG. De gemachtigde verklaarde dienaangaande:

‘Er zal wel degelijk gevolg gegeven worden aan deze opmerking. Aangezien het technische elementen betreft, zal dit gebeuren in het uitvoeringsbesluit en ministerieel besluit.’

Ook hiermee kan worden ingestemd.”³

4.4. Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Door echter de minister te machtigen de nadere regels vast te stellen voor de methodologie van de verkeersveiligheidsbeoordeling en om een standaardchecklist op te maken om de uitvoering van een inspectie tijdens bezoeken ter plaatse te ondersteunen, zonder de elementen te bepalen die hij daarbij in acht moeten nemen, verlenen de ontworpen artikelen 7, derde lid, en 8, zesde lid, van het besluit van 3 februari 2012 de minister een beleidsruimte die verder gaat. De loutere vermelding in de nota aan de Vlaamse Regering dat bij het opstellen van die methodologie en de standaardchecklist “zoveel mogelijk rekening [wordt] gehouden” met de indicatieve elementen vermeld in, respectievelijk, bijlage III en bijlage IIbis van de richtlijn

² Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 48.728/3 van 28 september 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 juni 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 859/1, 34, opmerking 8.

³ Adv. RvS 69.421/3 van 15 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 oktober 2021, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 890/1, 68, opmerking 3.

van 2008/96/EG, volstaat immers niet om de machtiging aan de minister te beperken tot bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Bovendien kan die vermelding niet worden beschouwd als “(dwingende) regels” waarin wordt bepaald dat zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de richtsnoeren vervat in de bijlagen IIbis en III van richtlijn 2008/96/EG.

Bijgevolg kunnen de in de ontworpen artikelen 7, derde lid, en 8, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2012 vervatte machtigingen enkel doorgang vinden indien ze voldoende worden ingeperkt, bijvoorbeeld door in de tekst zelf van die bepalingen te verwijzen naar de indicatieve elementen vermeld in de geciteerde bijlagen bij richtlijn 2008/96/EG waarmee de minister bij het regelen van de methodologie en het vaststellen van de standaardchecklist rekening moet houden.

Artikel 18

5. Naar luid van artikel 18 van het ontwerp treedt het decreet van 22 oktober 2021 in werking op de dag van de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Vermits de inwerkingtreding van het te nemen besluit in het ontwerp zelf niet wordt geregeld, zou dit betekenen dat het decreet van 20 oktober 2021 en het te nemen besluit samen in werking treden tien dagen na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 11 van het decreet van 22 oktober 2021 bepaalt evenwel dat dat decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt *en uiterlijk op 17 december 2021*. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, betekent dit dat het decreet van 22 oktober 2021 reeds in werking zal zijn getreden, op het ogenblik dat het te nemen besluit in werking treedt.⁴ Bijgevolg is er geen reden om nog in de inwerkingtreding van het decreet van 22 oktober 2021 te voorzien.

Artikel 18 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁴ Zelfs indien het te nemen besluit nog voor 17 december 2021 in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, zal het – bij gebrek aan een inwerkingtredingsbepaling – na die datum in werking treden.