



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 62.264/3  
van 8 november 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, wat betreft de ladingzekering’

Op 9 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, wat betreft de ladingzekering’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2017.

\*

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 er vooreerst toe artikel 3, 4°, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’ (hierna: de wegcode) te vervangen (artikel 2 van het ontwerp), teneinde categorieën van personeelsleden van het Vlaamse Gewest aan te wijzen die bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen op de naleving van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer en de ter uitvoering daarvan genomen reglementen en teneinde de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer te machtigen bijkomende personeelsleden aan te wijzen.

Voorts wordt, mede ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2015/719 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 ‘tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van de Raad 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’ (artikel 1), artikel 45*bis* van de wegcode, dat specifieke voorschriften voor de ladingzekering van voertuigen van groep C bevat, vervangen (artikel 3). Zo wordt het toepassingsgebied van die bepaling gewijzigd (ontworpen artikel 45*bis*.1 van de wegcode) om het in overeenstemming te brengen met dat van richtlijn 2014/47/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Unie aan het verkeer deelnemen en tot intrekking van Richtlijn 2000/30/EG’ en wordt bepaald dat de zekeringmethoden en -middelen in overeenstemming moeten zijn met de normen vermeld in bijlage III, I, 5, van die richtlijn (ontworpen artikel 45*bis*.6, tweede lid, van de wegcode). Tevens worden de voorwaarden bepaald waarmee het ladingzekeringssysteem in overeenstemming moet zijn (ontworpen artikel 45*bis*.4 van de wegcode), evenals de voorwaarden waaraan de stouwvoorziening of de geïntegreerde grendelvoorziening moet voldoen (ontworpen artikel 45*bis*.5 van de wegcode). Er wordt ook in verplichtingen voorzien voor de bestuurder, de verlader en de vervoerder (ontworpen artikelen 45*bis*.2 en 45*bis*.3 van de wegcode).

### RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, naar luid waarvan de Koning (in dit geval de Vlaamse Regering) de algemene reglementen vaststelt betreffende de politie over het verkeer op de wegen.

## BEVOEGDHEID

4. Op grond van de bevoegdheid van de gewesten inzake de openbare werken en het vervoer en inzake het verkeersveiligheidsbeleid mag het Vlaamse Gewest de personeelsleden aanwijzen die bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen op de naleving van die bepalingen van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer en de ter uitvoering daarvan genomen reglementen die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

Ofschoon het volgens de gemachtigde voor zich spreekt dat de in het ontworpen artikel 3, 4°, van de wegcode vermelde personeelsleden “enkel kunnen optreden binnen de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest”, blijkt dat niet uit de tekst van die bepaling. Door de inleidende zin van dat artikel, zouden de in het ontworpen artikel 3, 4°, van de wegcode vermelde personeelsleden daarentegen een algemene bevoegdheid krijgen om toezicht uit te oefenen op de naleving van alle bepalingen van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer en de ter uitvoering daarvan genomen reglementen, met inbegrip van de bepalingen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Dat zou niet bestaanbaar zijn met de bevoegdheidsverdelende regels.

Bijgevolg moet in het ontworpen artikel 3, 4°, van de wegcode worden gepreciseerd dat de toezichtbevoegdheid van de in dat artikel vermelde personeelsleden beperkt is tot de bepalingen van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer en de ter uitvoering daarvan genomen reglementen die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

5. Artikel 3 van het ontwerp vindt zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, XII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, naar luid waarvan de gewesten bevoegd zijn voor “de regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa’s over de assen van de voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen, evenals de ladingzekering en de afmetingen en de signalisatie van de lading”. In de parlementaire voorbereiding van wat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden, werd dienaangaande gepreciseerd dat de ladingzekering “verwijst naar de algemene regels inzake de ladingsvoorschriften, zoals bedoeld in de artikelen 2.55 tot 2.60, 45, 45*bis*, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 april 2007”.<sup>1</sup>

Op grond van die bevoegdheid vermag het Vlaamse Gewest ook de voorwaarden te bepalen waaraan moet voldaan zijn door (de samenstellende onderdelen van) het ladingzekeringssysteem en door de stouwvoorziening of de geïntegreerde vergrendelvoorziening die wordt gebruikt om een lading aan een voertuig vast te maken of op een voertuig vast te zetten. De niet-naleving van die voorwaarden leidt er immers enkel toe dat de bestuurder zijn voertuig niet mag gebruiken (het ontworpen artikel 45*bis*.2, eerste lid, van de wegcode).

---

<sup>1</sup> *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/1, 136.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. Uit het ontworpen artikel 45*bis*.6, tweede lid, van de wegcode vloeit voort dat de normen vermeld in bijlage III, I, 5 van richtlijn 2014/47/EU moeten worden nageleefd. De bepalingen van die bijlage worden zelf niet omgezet bij het te nemen besluit en uit de verwijzingen ernaar kan worden opgemaakt dat dit ook niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

Een dergelijke omzetting van richtlijnbevestigingen door verwijzing ernaar wordt in beginsel afgeraden, omdat ze geen effectieve omzetting van die bepalingen in het interne recht waarborgt. Het Hof van Justitie is immers van oordeel dat de omzetting in het interne recht daadwerkelijk op een voldoende bepaalde en duidelijke wijze moet worden verzekerd. De techniek van omzetting door verwijzing is in elk geval uit den boze wanneer de richtlijnbevestigingen waarnaar wordt verwezen, facultatief zijn of nog een beoordelingsruimte laten aan de lidstaten. Dat is ook het geval wanneer er bestaande internrechtelijke bepalingen zijn die strijdig zijn met de betrokken richtlijnbevestigingen.

Dat is weliswaar niet zo voor bijlage III, I, 5, van richtlijn 2014/47/EU, dat voor bepaalde onderdelen van de ladingzekering de toepasselijke EN-, ISO- en EUMOS-normen vermeldt. Dat onderdeel van die bijlage, die een loutere opsomming van normen bevat, is voldoende duidelijk geformuleerd om rechtstreeks door de betrokkenen te worden toegepast. Het onderdeel in kwestie is evenwel niet van een dergelijke omvang dat zou kunnen worden aangenomen dat het verkieslijk is om ernaar te verwijzen, veeleer dan erg technische voorschriften te kopiëren in interne rechtsregels. De ontworpen verwijzing ernaar lijkt louter ingegeven te zijn door het gegeven dat “een eventuele wijziging van deze normen niet noopt tot een aanpassing van artikel 45*bis* van de wegcode”. In die omstandigheden kan de omzetting door verwijzing naar deze bijlage dan ook niet worden gebillijkt.

6.2. Het gegeven dat die normen door middel van de verwijzing naar bijlage III, I, 5, bij richtlijn 2014/47/EU als een verplichting worden opgenomen in de wegcode, doet bovendien een bijkomend probleem ontstaan, vermits die normen niet zijn bekendgemaakt.<sup>2</sup>

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

---

<sup>2</sup> Hetzelfde geldt voor de verwijzing in het ontworpen artikel 45*bis*.3, tweede lid, 6°, van de wegcode naar bijlage B van EN 12195:2010 en naar de bijlage van de normen IMO/UNECE/ILO.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

6.3. Er moet worden besloten dat in het ontworpen artikel 45*bis*.6, tweede lid, van de wegcode niet kan worden verwezen naar de normen vermeld in bijlage III, I, 5, van richtlijn 2014/47/EU. Er kan ook niet mee worden volstaan om in het ontworpen artikel 45*bis*.6, tweede lid, van de wegcode rechtstreeks naar normen te verwijzen, door te bepalen dat de zekeringsmethoden en -middelen aan de aldaar vermelde EN-, ISO- en EUMOS-normen moeten voldoen, gelet op het gebrek aan bekendmaking ervan.

Het ontworpen artikel 45*bis*.6, tweede lid, van de wegcode moet dan ook worden herzien in het licht van het voorgaande.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 3

7. De onderverdeling van het ontworpen artikel 45*bis* van de wegcode is onduidelijk en geeft aanleiding tot onzekerheid. Zo is het ontworpen artikel onderverdeeld in punten, maar wordt bij de onderlinge kruisverwijzing soms verwezen naar punten,<sup>3</sup> terwijl in andere gevallen wordt verwezen naar paragrafen.<sup>4</sup> Ook rijst de vraag waarom, hoewel het een nieuwe regeling betreft, de ontworpen regeling een “punt 45*bis*.3/1.” bevat, dat bovendien voor artikel 45*bis*.3 wordt vermeld.

De hele onderverdeling van het ontworpen artikel 45*bis* van de wegcode moet worden vervangen door een doorlopende onderverdeling in paragrafen. De interne kruisverwijzingen dienen in het licht hiervan te worden aangepast.

8. Naar luid van het ontworpen artikel 45*bis*.3, vierde lid, van de wegcode, verschaft de vervoerder toegang tot alle ter zake doende documentatie van de verlader. De gemachtigde verduidelijkte dat hiermee wordt bedoeld dat “toegang (wordt) verschaft aan de bevoegde personen in het kader van een controle”. Dit moet in de tekst worden verduidelijkt.

9. In het ontworpen artikel 45*bis*.3, vijfde lid, 2°, a), van de wegcode moet worden verwezen naar het “tweede lid” (in plaats van naar het “derde lid”) van die bepaling. Het is immers in het ontworpen artikel 45*bis*.3, tweede lid, dat wordt geregeld welke informatie de verlader aan de vervoerder bezorgt, en die hij derhalve van de verpakker moet ontvangen.

<sup>3</sup> Bv. het ontworpen artikel 45*bis*.3/1 van de wegcode, dat verwijst naar “punt 45*bis*.3”.

<sup>4</sup> Bv. het ontworpen artikel 45*bis*.2, eerste lid, van de wegcode, dat verwijst naar “paragraaf 4”. Zie ook het ontworpen artikel 45*bis*.6, eerste lid, van de wegcode.

10. In het ontworpen artikel 45*bis*.3, vijfde lid, 3°, c), van de wegcode moeten de woorden “derde lid” worden vervangen door “tweede en derde lid”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT