



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.381/3
van 28 november 2017

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 tweede proefproject’

Op 27 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 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een tweede proefproject’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 november 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 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 strekt ertoe om de bestaande voorwaarden te versoepelen waaronder een proefproject voor het vervoer met langere en zwaardere slepen (hierna: het vervoer met LZV) kan plaatsvinden, die worden bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’.

Het netwerk waarop het vervoer met LZV alleen mag gebeuren (artikel 8, eerste lid, van het ontwerp) is opgebouwd uit een basisnetwerk en aantakkingstrajecten (artikel 7, eerste lid). Het basisnetwerk, dat bestaat uit alle autosnelwegen, aangevuld met de door de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer (hierna: de minister) aangewezen wegen, en de door de minister aangewezen wegen binnen de havengebieden (artikel 7, tweede lid), is vrij toegankelijk voor de vergunninghouders. De aantakkingstrajecten bestaan uit de trajecten die op basis van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 zijn vergund en de trajecten die door de minister worden goedgekeurd (artikel 7, vierde lid). Een goedgekeurd aantakkingstraject mag door alle vergunningshouders worden gebruikt.

In het ontwerp worden de voorwaarden bepaald waaraan de voertuigen, de lading en de bestuurder moeten voldoen opdat het vervoer met LZV kan worden toegelaten (artikelen 2 tot 6). De aanvraagprocedure van een aantakkingstraject (artikelen 9 tot 12) en van een vergunning voor het vervoer met LZV (artikelen 13 en 14) worden geregeld. De minister wordt gemachtigd om een retributie te bepalen voor het indienen, het behandelen en het goed- of afkeuren van een aanvraag voor een aantakkingstraject of voor het toekennen van een vergunning (artikel 15). Er wordt ook in evaluatie van het proefproject voorzien (artikelen 16 tot 18).

Ten slotte wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 opgeheven (artikel 19) en wordt de inwerkingtreding van het decreet van 7 juli 2017 ‘houdende wijziging van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (artikel 20) en van het te nemen besluit (artikel 21) geregeld.

RECHTSGROND

3.1. Volgens het eerste lid van de aanhef vindt het ontworpen besluit 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’, zoals ingevoegd of vervangen bij het

decreet van 7 juli 2017. Hiermee kan in beginsel worden ingestemd, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.2. Volgens de gemachtigde wordt voor artikel 6 van het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 5, tweede lid, 2°, en derde lid, van het decreet van 3 mei 2013. Uit die bepalingen vloeit voort dat de Vlaamse Regering de toetsingscriteria en de procedure bepaalt om de aantakkingstrajecten goed te keuren en te schorsen “met het oog op het verzekeren van de verkeersveiligheid, het veilig en vlot laten verlopen van het verkeer met de langere en zwaardere slepen, en het voorkomen van beschadigingen van de openbare weg en van aanhorigheden van de openbare weg, de erin liggende kunstwerken en de aanpalende eigendommen”.

Artikel 6 van het ontworpen besluit, naar luid waarvan de bestuurder alleen mag laden en lossen op privédomein, is evenwel vreemd aan de regeling van de voormelde toetsingscriteria.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt omtrent artikel 6 van het ontworpen besluit uiteengezet dat het “dus [is] uitgesloten dat er ergens langsheen het traject tussendoor geladen of gelost wordt op openbaar domein”. Hieruit kan worden afgeleid dat de stellers beogen om niet alleen de bestuurder, maar in het algemeen iedereen, te verbieden om te laden of te lossen op openbaar domein. Indien dat het geval is, zou in artikel 6 van het ontworpen besluit moeten worden bepaald dat “laden en lossen alleen mag plaatsvinden op privédomein”.¹ Voor een dergelijke regeling, die zou kunnen worden opgevat als een vergunningsvoorwaarde, kan beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt,² in samenhang gelezen met artikel 4, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013. Luidens laatstvermelde bepaling mag men zich met een langere en zwaardere sleep enkel op de openbare weg begeven op voorwaarde dat, onder meer, alle vergunningsvoorwaarden zijn nageleefd. De Vlaamse Regering vermag dan ook in het ontworpen besluit die vergunningsvoorwaarden bepalen.

3.3. Naar luid van artikel 8, derde lid, van het ontworpen besluit wordt het netwerk gepubliceerd op het LZV-Portaal. Hiermee wordt “het elektronische informatiesysteem voor de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over het proefproject voor het vervoer met LZV” bedoeld (artikel 1, 4°, van het ontworpen besluit).

Volgens de gemachtigde vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 5, eerste lid, van het decreet van 3 mei 2013, waarin wordt bepaald dat het vervoer met LZV enkel mogelijk is op het basisnetwerk of op goedgekeurde aantakkingstrajecten. Die bepaling bevat evenwel geen machtiging aan de Vlaamse Regering.

Er kan evenwel beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 5, eerste lid, van het decreet van 3 mei 2013. De bekendmaking van het netwerk op het LZV-portaal draagt er immers toe bij dat de bestuurder van het vervoer met LZV kan weten welke wegen hij mag gebruiken.

¹ Die bepaling wordt dan ook beter ondergebracht in hoofdstuk 3 van het ontworpen besluit.

² Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Hetzelfde geldt voor artikel 12, eerste lid, en tweede lid, tweede zin, van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op de publicatie op het LZV-portaal van goedgekeurde aantakkingstrajecten of van de wijziging of de herroeping van die trajecten.

3.4. Volgens de gemachtigde wordt voor artikel 14 van het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 6, eerste lid, 1^o, van het decreet van 3 mei 2013, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de inhoud van de vergunning bepaalt.

Die bepaling biedt inderdaad rechtsgrond voor artikel 14, eerste lid, van het ontworpen besluit waarin wordt bepaald wat de vergunning moet vermelden.

Het tweede lid van die bepaling, naar luid waarvan de vergunning wordt gepubliceerd op het LVZ-portaal, betreft daarentegen niet de inhoud van de vergunning. Voor die bepaling kan evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 4, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013. De publicatie van de vergunning op het LVZ-portaal maakt het immers mogelijk na te gaan of aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

3.5. Er dient eveneens beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 voor artikel 18, tweede lid, van het ontworpen besluit. Volgens die bepaling stelt de minister de data vast die de vergunninghouder moet bijhouden en aanleveren met het oog op de voormelde evaluatie. Zodoende wordt niet de procedure voor de evaluatie geregeld,³ maar wordt voorzien in een vergunningsvoorwaarde die moet worden nageleefd bij het vervoer met LZV.

3.6. Artikel 20 van het ontworpen besluit, waarin de inwerkingtreding van het decreet van 7 juli 2017 wordt geregeld, vindt rechtsgrond in artikel 8 van dat decreet, naar luid waarvan dit decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

VORMVEREISTEN

4.1. Uit artikel 4, alinea 5, van 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’ vloeit voort dat wanneer de lidstaten toestaan dat voertuigen of voertuigcombinaties waarin nieuwe technologieën of concepten zijn verwerkt, die het voldoen aan een of meer voorschriften van deze richtlijn onmogelijk maken, tijdens een proefperiode bepaald plaatselijk vervoer verrichten, ze de Europese Commissie hiervan in kennis moeten stellen.

³ Bij artikel 6/1 van het decreet van 3 mei 2013, waarop de gemachtigde zich beroept als rechtsgrond voor deze bepaling, wordt de Vlaamse Regering enkel gemachtigd om de procedure van de evaluatie te bepalen.

Gevraagd of, met toepassing van die bepaling, het ontwerp reeds ter kennis werd gebracht aan de Europese Commissie, heeft de gemachtigde ontkennend geantwoord. Hij voegde hier aan toe dat die kennisgeving “zal gebeuren wanneer het volledig regelgevend pakket afgewerkt is”.

4.2. Overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de beschikking van 16 november 2015 van het Benelux Comité van Ministers M (2015)15 ‘betreffende proeven met langere en zwaardere vrachtwagencombinaties waarbij een intra-Benelux grens wordt overschreden’ (hierna: Benelux Beschikking M (2015) 5) moet de Secretaris-Generaal van de Benelux Unie op de hoogte worden gebracht van de voormelde kennisgeving aan de Europese Commissie.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Artikel 8, eerste lid, van het ontwerp, in samenhang gelezen met artikel 7, eerste lid, is een inhoudelijke overname van artikel 5 van het decreet van 3 mei 2013.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”).

Indien artikel 8, eerste lid, van het ontwerp wordt behouden, moet in die bepaling derhalve naar artikel 5 van het decreet van 3 mei 2013 worden verwezen. Bovendien wordt er in die bepaling – en in de overige bepalingen van het ontwerp – beter geen gewag gemaakt van “het netwerk”, begrip dat niet voorkomt in het decreet van 3 mei 2013, maar van “het basisnetwerk en de aantakkingstrajecten”.

6.1. Het ontwerp bevat verschillende delegaties aan de minister (artikelen 2, tweede lid, 7, tweede lid, 1° en 2°, en vierde lid, 2°, 11, eerste lid, 12, derde lid, 13, tweede lid, 15, 16, vierde lid, en 18, tweede lid).

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Er kan met de gemachtigde worden aangenomen dat de meeste delegaties aan die vereisten voldoen. Dat gaat evenwel niet op voor de hieronder vermelde delegaties.

6.2. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om de nadere regels te bepalen waaraan de voertuigen moeten voldoen, in het bijzonder met betrekking tot maximale massa's en met betrekking tot de eisen tot bevordering van de verkeersveiligheid en het milieu. Daardoor wordt de minister in algemene termen gemachtigd om bijkomende⁴ voorwaarden te bepalen waaraan de voertuigen voor het vervoer met LZV moeten voldoen. Uit de woorden "in het bijzonder" vloeit immers voort dat maximale massa's en de eisen tot bevordering van de verkeersveiligheid en het milieu louter illustratief zijn. Een dergelijke onbepaalde delegatie is te ruim en kan bijgevolg geen doorgang vinden. De mogelijke nadere regels die de minister kan bepalen, moeten op zijn minst worden omschreven.

6.3. Naar luid van artikel 12, tweede lid, van het ontwerp kan de goedkeuring van een aantakkingstraject op elk ogenblik geheel of gedeeltelijk herroepen of gewijzigd worden in het algemeen belang. De minister wordt in het derde lid van die bepaling gemachtigd om de nadere regels voor het herroepen of wijzigen van aantakkingstrajecten te bepalen.

Het begrip "algemeen belang" is evenwel zodanig vaag dat de minister zonder beperking de gevallen kan bepalen waarin de goedkeuring van een aantakkingstraject kan worden herroepen of wijzigen. Ook een dergelijke delegatie is te ruim. In het ontwerp moeten op zijn minst op de basisregels voor de herroeping of wijziging van een aanpassingstraject worden bepaald.

7. Uit artikel 8, derde lid, vloeit voort dat het netwerk, dat is opgebouwd uit een basisnetwerk en aantakkingstrajecten, wordt gepubliceerd op het LZV-Portaal.

Het basisnetwerk bestaat, naast alle autosnelwegen, uit door de minister aangewezen wegen. Ook de aantakkingstrajecten bestaan, behoudens de voorheen vergunde trajecten, uit door de minister goedgekeurde trajecten.

Gevraagd of de publicatie van het netwerk op het LZV-portaal gebeurt bovenop de bekendmaking van de ministeriële besluiten waarbij de voormelde wegen worden aangewezen of trajecten worden goedgekeurd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Het is de bedoeling dat de publicatie van het netwerk enkel zal plaatsvinden op het LZV-portaal. Ook om artikel 12 te kunnen toepassen is het belangrijk dat het LZV-Portaal vlot kan worden aangevuld en gewijzigd zodat het up-to-date is en het duidelijk is voor de LZV-vergunninghouders van welk aantakkingstraject er gebruik kan worden gemaakt."

⁴ Naast de vereisten die voortvloeien uit 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' en de aanpassingen ervan.

Hiermee kan niet worden ingestemd. Vermits het vervoer met LZV alleen mag gebeuren op wegen die in het netwerk zijn opgenomen, heeft elke bestuurder er belang bij 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.

De publicatie van het netwerk, en van de goedgekeurde, herroepen of gewijzigde aantakkingstrajecten, op het LZV-portaal mag dan ook geen afbreuk doen aan het voorschrift vervat in artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, met betrekking tot de bekendmaking en de inwerkingtreding van besluiten van de Vlaamse Regering. Die bepaling geldt eveneens voor ministeriële besluiten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Nieuw artikel 1

8. Vóór artikel 1 van het ontwerp, dat artikel 2 wordt, moet een artikel worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de gedeeltelijke omzetting door het te nemen besluit van Benelux Beschikking M (2015)15.⁵

Artikel 11

9. Uit artikel 11, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat bij de halfjaarlijkse aanvraagperiodes er “telkens maximaal dertig aantakkingstrajecten worden goedgekeurd”.

Gevraagd aan de hand van welke criteria de maximaal dertig aantakkingstrajecten worden gekozen, antwoordde de gemachtigde:

“De beoordeling zal chronologisch verlopen al naargelang het tijdstip van ontvangst van de aanvraag op het portaal. Deze procedure wordt verder uitgewerkt in het MB.

Als er bv. 35 trajecten worden ingediend en er van de eerste 30 aanvragen 28 goedgekeurd kunnen worden en 2 trajecten moeten worden afgekeurd (bv te hoge score), worden de aanvragen 31 en 32 vervolgens ook in overweging genomen.

Stel dat van deze twee aanvragen ook één niet kan goedgekeurd worden dan komt nr 33 in het vizier, ... tot er 30 goedgekeurde trajecten zijn.”

Zodoende wordt het principe “eerst komt, eerst maalt” gehanteerd. Een dergelijke regeling staat evenwel op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de datum van de aanvraag van een aantakkingstraject aldus bepalend kan zijn voor het al dan niet goedkeuren ervan.

⁵ Zie artikel 5, derde lid, van Benelux Beschikking M (2015) 5.

De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging dat een regeling die meer in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel lijkt, erin zou kunnen bestaan om voor de keuze van de aantakkingstrajecten een ander criterium te hanteren, op grond van het puntensysteem waarin artikel 10 van het ontwerp voorziet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS