



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.421/3
van 15 juni 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’

Op 17 mei 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 voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’, en dit teneinde 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 weginfrastructuur’ om te zetten (artikel 2 van het voorontwerp).

Het toepassingsgebied van het decreet van 17 juni 2011 wordt gewijzigd (artikel 3) en er worden een aantal definities opgeheven, gewijzigd of ingevoegd, waaronder een definitie van het begrip “trans-Europese wegennet” (artikel 4).

Voorts wordt voorzien in een vijfjaarlijkse verkeersveiligheidsbeoordeling van het volledige wegennet (artikel 5), evenals in periodieke verkeersveiligheidsinspecties, die voldoende frequent plaatsvinden om een toereikend veiligheidsniveau voor de weginfrastructuur in kwestie te waarborgen (artikel 6). De bevindingen van de verkeersveiligheidsbeoordelingen van het wegennet moeten worden gevolgd door gerichte verkeersveiligheidsinspecties of directe remediërende maatregelen (artikel 7).

Ook wordt voorgeschreven dat bij de verkeersveiligheidseffectbeoordeling en -audit, en bij de verkeersveiligheidsbeoordeling en -inspectie, rekening wordt gehouden met de behoeften van kwetsbare weggebruikers (artikel 8) en dat in procedures voor wegmarkeringen en verkeersborden bijzondere aandacht wordt besteed aan de leesbaarheid en de detecteerbaarheid daarvan voor menselijke bestuurders en geautomatiseerde rijhulpsystemen (artikel 9).

Tenslotte wordt bepaald dat voor verkeersveiligheidsauditoren die hun opleiding volgen met ingang van 17 december 2024, de opleidingscurricula aspecten bevatten die betrekking hebben op kwetsbare weggebruikers en op de infrastructuur voor die gebruikers (artikel 10).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum en uiterlijk op 17 december 2021 (artikel 11).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKING

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

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

“Bijlage *Ibis* 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 *Ibis* 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.

² 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4.1. Naar luid van het ontworpen artikel 4, 1^o/3, van het decreet van 17 juni 2011 wordt onder “hoofdweg” het volgende verstaan:

“een weg buiten stedelijke gebieden die grote steden of regio’s, of beide, verbindt en die in de geldende wegcategorisering behoort tot de hoogste wegcategorie onder de categorie autosnelweg”.

In artikel 2, punt 1^{ter}, van richtlijn 2008/96/EG wordt het begrip “hoofdweg” evenwel als volgt gedefinieerd:

“een weg buiten stedelijke gebieden die grote steden of regio’s, of beide, verbindt en die in de op 26 november 2019 geldende nationale wegcategorisering behoort tot de hoogste wegcategorie onder de categorie ‘autosnelweg’”.

In die bepaling wordt derhalve verwezen naar de wegcategorisering die van toepassing was op 26 november 2019, terwijl in het ontworpen artikel 4, 1^o/3, van het decreet van 17 juni 2011 gewag wordt gemaakt van de *geldende* wegcategorisering.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting, werd in Vlaanderen de wegcategorisering recent gewijzigd door het decreet van 9 oktober 2020. Deze wijziging dateert derhalve van na 26 november 2019. Een verwijzing naar de wegcategorisering van 26 november 2019 zou het dan ook verwarrend en onpraktisch maken om het toepassingsgebied te bepalen. De selectie volgens de nieuwe categorisering is nog niet volledig vastgelegd. We verwachten echter niet dat de nieuwe wegcategorisering zal leiden tot een vermindering van het aantal wegen dat onder de categorie ‘hoofdweg’ valt en onderworpen is aan de procedures omtrent verkeersveiligheid ingevoerd door de richtlijn, integendeel.”

4.2. Het uitgangspunt van richtlijn 2008/96/EG is dat alle wegen die op 26 november 2019 behoren tot de hoogste wegcategorie onder de categorie “autosnelwegen”, als hoofdweg moeten worden gekwalificeerd. In zoverre het voorontwerp het mogelijk maakt dat wegen die op 26 november 2019 als hoofdwegen waren gekwalificeerd, maar waarvan de kwalificatie na die datum werd gewijzigd, niet onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen, wordt richtlijn 2008/96/EG op dit punt niet correct omgezet. Dit moet worden verbeterd.

4.3. Het voorgaande belet overigens niet dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling in de toekomst zou worden aangepast aan de nieuwe Vlaamse wegcategorisering. Artikel 1, lid 4, van richtlijn 2008/96/EG bepaalt immers:

“Op basis van naar behoren gemotiveerde redenen die verband houden met verkeersvolumes en ongevallenstatistieken kunnen de lidstaten hoofdwegen met een laag veiligheidsrisico uitsluiten van het toepassingsgebied van deze richtlijn.

De lidstaten kunnen in het toepassingsgebied van deze richtlijn ook wegen opnemen die niet in de leden 2 en 3 worden bedoeld.

Elke lidstaat geeft de Commissie uiterlijk op 17 december 2021 kennis van de lijst van autosnelwegen en hoofdwegen op zijn grondgebied en, nadien, van de eventuele latere wijzigingen daarvan. Elke lidstaat geeft de Commissie bovendien kennis van de lijst van wegen die overeenkomstig dit lid zijn uitgesloten van of zijn opgenomen in het toepassingsgebied van deze richtlijn en, nadien, van de eventuele latere wijzigingen daarvan.

De Commissie maakt de lijst van wegen bekend waarvan overeenkomstig dit artikel kennis is gegeven.”

Eens de nieuwe Vlaamse wegcategoryering volledig vastligt, kan de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 3, derde lid, van het decreet van 17 juni 2011 het toepassingsgebied ervan uitbreiden en met toepassing van het ontworpen vierde lid van die bepaling hoofdwegen met een laag veiligheidsrisico uitsluiten van het toepassingsgebied van dit decreet.

Artikel 6

5. In het ontworpen artikel 9, vierde lid, van het decreet van 17 juni 2011 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de veiligheidsinspecties “vermeld in het eerste lid”.

In het tweede lid van dat artikel wordt evenwel gewag gemaakt van veiligheidsinspecties die te onderscheiden zijn van de inspecties die in het eerste lid worden geregeld, namelijk de inspecties waarmee toezicht wordt uitgeoefend op de veiligheid van gedeelten van het wegennet die grenzen aan wegtunnels die vallen onder het toepassingsgebied van het decreet van 1 juni 2007 ‘betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet’. Gelet hierop moet, zoals de gemachtigde erkende, in het vierde lid van het ontworpen artikel 9 ook naar het tweede lid van dat artikel worden verwezen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH