RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.824/1/V
van 3 augustus 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het goederenvervoer met brede fietsaanhangwagens in het kader van een proefproject’

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

Op 5 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2022,[*] een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het goederenvervoer met brede fietsaanhangwagens in het kader van een proefproject’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Paul LEMMENS, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 augustus 2022.

*

[*] 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

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. Dit onderzoek geeft aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 13/1 van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ bepaalt dat het vervoer met fietsen met een breedte van meer dan 0,75 meter of fietsaanhangwagens met een breedte van meer dan 1,00 meter alleen mogelijk is in het kader van een pilootproject voor het goederenvervoer met brede fietsen en brede fietsaanhangwagens. Bij de artikelen 13/2 tot 13/6 van dat decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd tot het nemen van een aantal uitvoeringsmaatregelen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan die bepalingen, in zoverre zij betrekking hebben op brede fietsaanhangwagens, zijnde fietsaanhangwagens van meer dan 1,00 meter breed.

3. Het ontwerp bepaalt dat fietsaanhangwagens niet meer dan 1,2 meter breed mogen zijn.

Het ontwerp voorziet in een machtiging aan de Vlaamse minister bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid (hierna: de minister) om voorwaarden vast te stellen waaraan de fietsen of fietsaanhangwagens moeten voldoen. Het ontwerp zelf bepaalt voorts een aantal voorwaarden in verband met het gebruik van een fiets met brede fietsaanhangwagen.

Het ontwerp herhaalt de decretale verplichting voor de bestuurder van een fiets met een brede fietsaanhangwagen om te beschikken over de vergunning bedoeld in artikel 13/4 van het decreet van 3 mei 2013. Het bepaalt de gegevens die in de vergunning vermeld moeten worden, en draagt aan de minister op om de nadere regels voor de vergunningsprocedure te bepalen. Het ontwerp bevat bijzondere bepalingen in verband met de schorsing en de intrekking van de vergunning.

Er wordt voorzien in de oprichting van een evaluatiecommissie die het proefproject evalueert. De minister wordt gemachtigd om de gegevens te bepalen die de houder van een vergunning moet bijhouden en aanleveren, met het oog op de evaluatie.

Het te nemen besluit treedt buiten werking op 31 december 2024.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. In advies 69.917/3 van 1 oktober 2021 over het voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 december 2021 ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid en houdende een subsidieregeling ter bevordering van een modal shift in het goederenvervoer’, waarbij de voornoemde artikelen 13/1 tot 13/6 zijn ingevoegd in het decreet van 3 mei 2013, heeft de afdeling Wetgeving geen opmerkingen gemaakt in verband met de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.[1] Nu de draagwijdte van de voornoemde bepalingen duidelijker is geworden door de invulling die eraan wordt gegeven in de ontworpen uitvoeringsbepalingen, acht de Raad van State het nodig om thans op de bevoegdheidsvraag in te gaan.

REGLEMENTERING INZAKE UITZONDERLIJK VERVOER?

5. Voor het voorliggende ontwerp beroepen de stellers van het ontwerp zich in de eerste plaats op de bevoegdheid van de gewesten voor de reglementering inzake “uitzonderlijk vervoer over de weg”, overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde een uitvoerige toelichting verstrekt, die kan worden samengevat als volgt:

- de bevoegdheid inzake het “uitzonderlijk vervoer over de weg” is bij de zesde staatshervorming aan de gewesten toevertrouwd. In de toelichting bij het desbetreffende voorstel van bijzondere wet is toen gesteld dat die bevoegdheid in elk geval de materies bevatte die geregeld werden in het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ‘betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’[2];

- artikel 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 2 juni 2010 definieerde toen – en definieert nog steeds – een “uitzonderlijk voertuig” als “een auto, een aanhangwagen of een sleep, zoals gedefinieerd in artikel 1 van het technisch reglement, die wegens zijn constructie of wegens zijn ondeelbare lading, de grenzen inzake massa of afmetingen overschrijdt vastgesteld in de Wegcode en het technisch reglement”. Daaruit volgt dat het “uitzonderlijk vervoer” in de zin van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het vervoer is dat in beginsel niet toegelaten is volgens de Wegcode (koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’) en het technisch reglement;

- artikel 82.4.2 van de Wegcode bepaalde op het ogenblik van de totstandkoming van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: “De

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 980/1, 107 en volgende.

[2] Zie de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 136.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

breedte, met inbegrip van al de uitstekende delen, van een aanhangwagen getrokken door een fiets, mag niet meer bedragen dan 1,00 meter." Daaruit volgt dat een aanhangwagen van meer dan 1,00 meter, die niet toegelaten is door de federale regelgeving, onder de bevoegdheid van de gewesten inzake het "uitzonderlijk vervoer" valt;

- de omstandigheid dat artikel 82.4.2 van de Wegcode bij een koninklijk besluit van 16 juni 2020 is aangevuld met een tweede lid, volgens welk "de aanhangwagens gebruikt in het kader van pilootprojecten voor het goederenvervoer (…) onder de door de bevoegde overheden bepaalde voorwaarden, een breedte [mogen] hebben van maximum 1,20 meter"[3], doet niet anders besluiten. In de eerste plaats rijst de vraag of de federale overheid überhaupt nog wel bevoegd was om na de zesde staatshervorming regels aan te nemen met betrekking tot aanhangwagens van meer dan 1,00 meter. Bovendien, ongeacht de vraag of de federale overheid al dan niet bevoegd was, met de wijziging van artikel 82.4.2 van de Wegcode heeft de Koning precies beoogd, in opvolging van een resolutie van de Kamer van volksvertegenwoordigers[4], om voor de gewesten rechtszekerheid te creëren voor het opzetten van proefprojecten voor aanhangwagens met een breedte van meer dan 1,00 meter en maximum 1,20 meter. Uit de wijziging van artikel 82.4.2 van de Wegcode afleiden dat het vervoer met aanhangwagens van meer dan 1,00 meter niet langer behoort tot het "uitzonderlijk vervoer" waarvoor de gewesten bevoegd zijn, staat haaks, niet alleen op de bevoegdheidsverdelende regels, maar ook op de wil van de federale overheid.

6. De Raad van State begrijpt deze redenering, maar meent hiertegen toch de volgende elementen te moeten plaatsen.

De bevoegdheid van de gewesten inzake het "uitzonderlijk vervoer over de weg" vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de federale overheid inzake verkeersreglementering.[5] In de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 is gesteld dat de overgedragen bevoegdheid in elk geval de materie bevat die geregeld wordt in het voornoemde koninklijk besluit van 2 juni 2010. In artikel 2, § 1, 5°, van dat besluit wordt de term "uitzonderlijk vervoer" gedefinieerd als "elke verplaatsing van een uitzonderlijk voertuig op de openbare weg". Luidens artikel 3 van hetzelfde besluit is, zoals ook door de gemachtigde wordt aangegeven, 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 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

[3] Koninklijk besluit van 16 juni 2020 'tot wijziging van het koninklijk van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg met betrekking tot de door fietsen getrokken aanhangwagens in het kader van pilootprojecten voor het goederenvervoer'.

[4] Resolutie van 20 februari 2020 'over een wijziging van de Wegcode, in verband met de breedte van door fietsen getrokken aanhangwagens voor het vervoer van zaken', *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0581/007.

[5] Zie o.m. adv.RvS 63.877/VR/1/V van 10 september 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 'tot wijziging van diverse besluiten, wat betreft trambussen'.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

van het vervoer over de weg van dergelijke voertuigen behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.[6]

Als men ervan uitgaat dat het vervoer met de fiets onder het "uitzonderlijk vervoer" kan vallen[7], betekent het voorgaande dat de federale overheid op grond van haar algemene bevoegdheid inzake verkeer bevoegd is om de maximale breedte van een aanhangwagen te bepalen. Wanneer de door de federale overheid bepaalde maximale breedte wordt overschreden – omwille van de ondeelbaarheid van de lading of omwille van de ondeelbaarheid van de constructie – dan valt het gebruik van de aanhangwagen onder het uitzonderlijk vervoer, en dus onder de bevoegdheid van de gewesten.

Volgens de gemachtigde is de stand van de wegverkeersreglementering op het ogenblik van de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming determinerend. Op dit punt moet de Raad van State een voorbehoud maken. De federale overheid, die de algemene bevoegdheid heeft behouden inzake de verkeersreglementering, lijkt nog steeds bevoegd te zijn om de maximale breedte van aanhangwagens te bepalen, en dus om het op een bepaald ogenblik bestaand maximum te wijzigen. De gewestbevoegdheid inzake uitzonderlijk vervoer lijkt daar te beginnen waar de maximale breedte zoals bepaald door de federale overheid wordt overschreden. Die bevoegdheid lijkt mee te evolueren met de wijze waarop de federale overheid haar bevoegdheid uitoefent.

Artikel 82.4.2 van de Wegcode bepaalt thans dat de breedte van een aanhangwagen getrokken door een fiets niet meer dan 1,00 meter mag bedragen. Evenwel wordt hieraan toegevoegd dat aanhangwagens, gebruikt in het kader van pilootprojecten, onder de door de bevoegde overheden bepaalde voorwaarden, een breedte mogen hebben van maximum 1,20 meter.

Aldus heeft de federale overheid het zelf mogelijk gemaakt, binnen bepaalde grenzen, om in het verkeer fietsen met aanhangwagens met een breedte tot 1,20 meter te gebruiken. Daarmee is de Koning ingegaan op een verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de federale overheid om artikel 82.4.2 van de Wegcode te wijzigen, "teneinde in het raam van proefprojecten de maximumbreedte van een door een fiets getrokken aanhangwagen te verhogen tot 1,20 meter".[8]

Door het optreden van de federale overheid lijkt het vervoer met aanhangwagens tot 1,20 meter niet langer als "uitzonderlijk vervoer" beschouwd te kunnen worden. De gewesten lijken thans dan ook niet langer bevoegd te zijn om op dit terrein regelend op te treden.[9]

---

[6] *Ibid.*

[7] Zie evenwel artikel 3 van het koninklijk besluit van 2 juni 2010, dat het begrip "uitzonderlijk voertuig" definieert als "*een auto, een aanhangwagen of een sleep*, zoals gedefinieerd in artikel 1 van het technisch reglement", en artikel 1, § 2, 40, van 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", dat een "voertuig" definieert als "elk *motorvoertuig of zijn aanhangwagen*".

[8] Resolutie van 20 februari 2020, hiervoor aangehaald, punt 1 van het dispositief.

[9] De gewesten kunnen uiteraard nog wel inspelen op het feit dat het gebruik van aanhangwagens tot 1,20 meter in het kader van proefprojecten toegelaten is. Zij kunnen bijvoorbeeld, in het kader van hun bevoegdheid inzake mobiliteit, maatregelen nemen tot stimulering van dergelijk gebruik, bijvoorbeeld door te voorzien in subsidies.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

7. Gelet op het voorgaande, moet de Raad van State een voorbehoud maken inzake de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest in zoverre die wordt gesteund op de bevoegdheid van de gewesten inzake het “uitzonderlijk vervoer over de weg”.

AANVULLENDE VERKEERSREGLEMENTERING?

8. Artikel 6 van het ontwerp voorziet in een snelheidsbeperking voor de bestuurder van een fiets met een aanhangwagen. Artikel 7 voorziet in een toelating voor de bestuurder om de parkeerzones aan de rand van een rijweg te gebruiken voor het laden en lossen, in afwijking van artikel 23.3 van de Wegcode.

Om nadere toelichting gevraagd over de bevoegdheidsgrondslag voor de afwijkingen in de artikelen 6 en 7 van het ontwerp van de federale reglementering inzake de algemene politie op het wegverkeer, heeft de gemachtigde aangevoerd dat de betrokken aangelegenheid valt, niet enkel binnen de – hiervoor reeds besproken – bevoegdheid van de gewesten inzake het uitzonderlijk vervoer, maar ook binnen hun bevoegdheid om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen.

In zoverre een beroep gedaan wordt op de bevoegdheid van de gewesten om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen, kan het betoog dienaangaande van de gemachtigde worden samengevat als volgt:

- uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de federale overheid bevoegd is voor het vaststellen van de “regels van algemene politie” op het wegverkeer, hetgeen impliceert dat zij niet bevoegd is voor het vaststellen van bijzondere regels ter zake;

- de bevoegdheid om bijzondere regels van politie vast te stellen behoort aan de gewesten;

- de bevoegdheid van de gewesten om regels van bijzondere politie vast te stellen moet weliswaar worden uitgeoefend met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid. Dit betekent echter niet dat de gewesten niet zouden mogen afwijken van de federale regels van algemene politie; dit betekent enkel dat de gewesten de uitoefening door de federale overheid van haar bevoegdheid niet overdreven mogen bemoeilijken;

- de artikelen 6 en 7 van het ontwerp behoren integraal tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest;

- dit geldt ook in zoverre die bepalingen voorzien in afwijkingen van de federale regels, nu die afwijkingen het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen en niet onredelijk zijn.

9. In verband met de federale bevoegdheid inzake de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, bedoeld in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft het Grondwettelijk Hof overwogen dat daartoe de “algemene reglementen” behoren die de Koning op grond van artikel 1 van de wet betreffende de politie over

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: de Wegverkeerswet) vermag vast te stellen. Het Hof heeft vastgesteld dat de Wegverkeerswet daarnaast ook voorziet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van "aanvullende reglementen". Die aanvullende reglementen hebben volgens het Hof "een bijzonder toepassingsgebied en [zij] strekken ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden". Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten. De aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Zij moeten echter worden genomen met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid.[10]

Zo de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake de aanvullende politiereglementen kunnen afwijken van de federale reglementen inzake de algemene politie op het wegverkeer, bestaat die mogelijkheid slechts in zoverre, "overeenkomstig de hiervoor vermelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, die aanvullende reglementen een bijzonder toepassingsgebied hebben, ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden en, zodoende, uit hun aard zelf geen regels van algemene politie bevatten".[11]

Het thans voorliggende voorontwerp heeft betrekking op regels met een algemene strekking, die op de openbare weg in het volledige Vlaamse Gewest van toepassing zouden zijn. De ontworpen regeling heeft dan ook geen bijzonder toepassingsgebied, en strekt er niet toe om de federale verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Er moet bijgevolg besloten worden dat de regels vervat in de artikelen 6 en 7 van het ontwerp, en bij uitbreiding in alle bepalingen van het ontwerp, niet beschouwd kunnen worden als aanvullende reglementen waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

IMPLICIETE BEVOEGDHEID?

10. Naar aanleiding van de vraag over de bevoegdheidsgrondslag voor de artikelen 6 en 7 van het ontwerp, heeft de gemachtigde subsidiair aangevoerd dat de in die artikelen geregelde aangelegenheid valt binnen de impliciete bevoegdheid van het Vlaamse Gewest overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Opdat een beroep gedaan zou kunnen worden op de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient er vooreerst sprake te zijn van een bevoegdheid inzake een aangelegenheid waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. Het Vlaamse Gewest kan dan, in een dergelijk kader, bepalingen vaststellen in aangelegenheden waarvoor het niet bevoegd is, met inachtneming van de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 10.[12]

[10] Zie, o.m., GwH 28 maart 2013, nr. 48/2013, B.5.1-B.5.2 en B.5.4; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.11.5-B.11.7; GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.9.2-B.9.4.

[11] Adv.RvS 54.872/VR/3 van 29 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 maart 2014 'betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2425/1, (33), 40, opmerking 4.3.

[12] GwH 19 mei 2022, nr. 69/2022, B.20.1.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡

Te dezen lijken er echter geen andere gewestbevoegdheden in aanmerking te komen dan die welke hiervoor besproken zijn. Er is dan geen aanleiding om artikel 10 toe te passen.

Die conclusie geldt overigens voor alle bepalingen van het ontwerp.

BESLUIT

11. Gelet op het voorgaande, dient de Raad van State een voorbehoud te maken met betrekking tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de ontworpen regeling aan te nemen.

In die omstandigheden onthoudt de Raad zich ervan om de inhoud van het voorgelegde ontwerp nader te onderzoeken.

12. De Raad van State merkt nog op dat, nu het ontworpen besluit beschouwd kan worden als een regeling van de algemene politie op het wegverkeer of als een reglementering van het verkeer en het vervoer, het aan het Vlaams Gewest vrij staat om aan de federale overheid voor te stellen om een nader reglementair kader uit te werken voor proefprojecten met fietsaanhangwagens met een breedte van meer dan 1,00 meter en niet meer dan 1,20 meter, in de door hem gewenste zin.[13]

Precies voor dit soort gevallen bepaalt artikel 6, § 4, 3°, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het volgende:

> "Elke gewestregering kan wijzigingen aan de politieregels voor het wegverkeer voorstellen. De bevoegde federale overheid legt die ter overleg voor aan de regeringen van de drie gewesten. In geval van een consensus over die wijzigingen, neemt de Koning ze aan of dient Hij ze in [bij] de Kamer volksvertegenwoordigers."

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Marnix VAN DAMME

[13] Zie bijv. adv.RvS 59.890/VR van 30 september 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2017 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E', opmerking 5.2.

‡LW-ADIWQAIAJ-HBICEYM‡