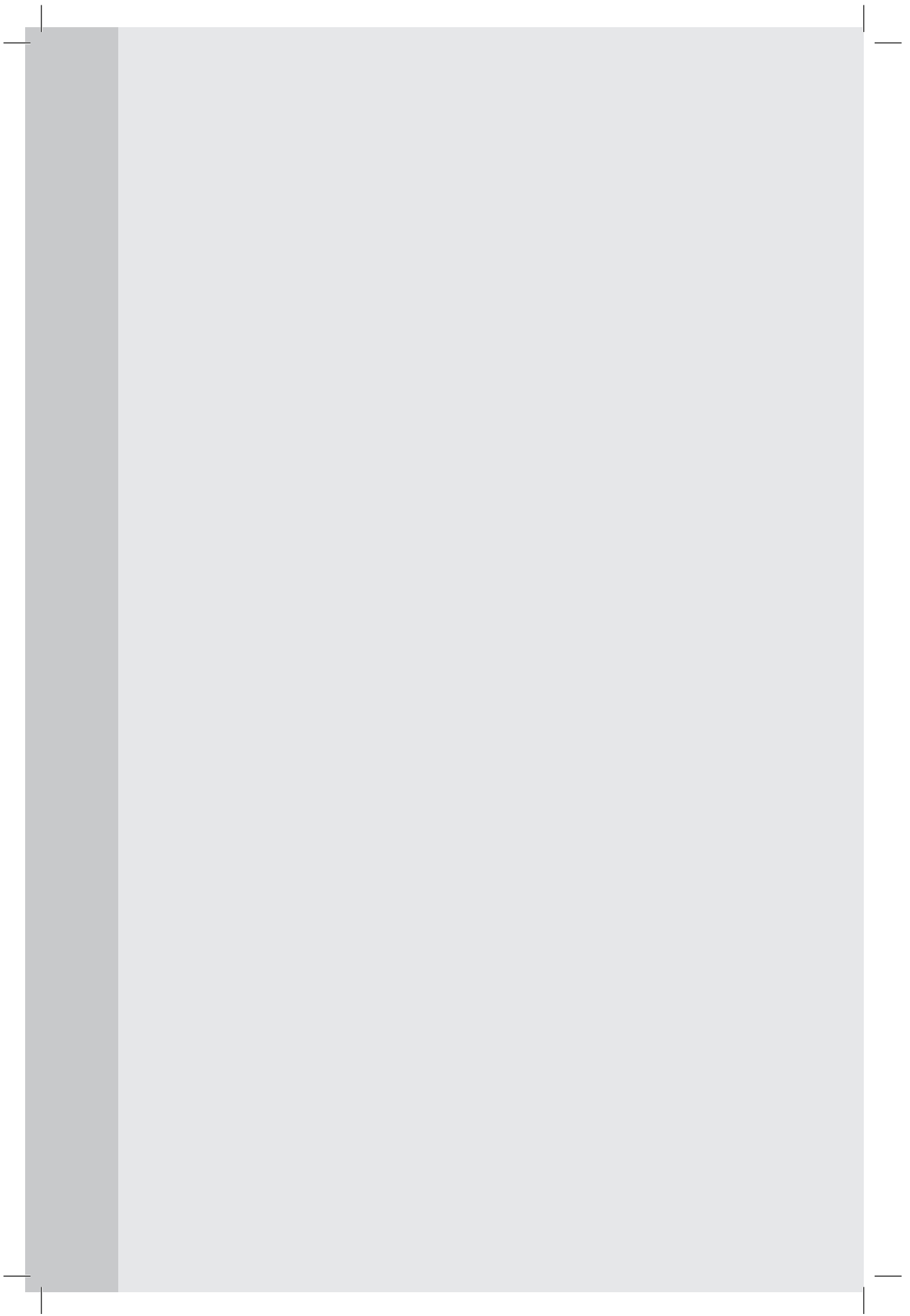


MOBILITEIT- OPENBARE
WERKEN, VERVOER,
VERKEER EN
VERKEERSVEILIGHEID



I. Inleiding

751. Sedert de derde staatshervorming, meer bepaald vanaf 1 januari 1989, zijn de gewesten in grote mate bevoegd voor “de openbare werken en het vervoer” (art. 6, § 1, X, BWHI).¹⁸²⁶ Ter gelegenheid van de vierde staatshervorming zijn daaraan enkele kleine correcties aangebracht, met ingang van 30 juli 1993 (nrs. 773 en 802).¹⁸²⁷ Een grondige aanpassing liet langer op zich wachten. In de tussentijd “verduidelijkte” het Grondwettelijk Hof de bevoegdheidsverdeling inzake de verkeersreglementering, die in een bepaling van verplichte betrokkenheid verscholen zat (art. 6, § 4, 3°, BWHI, nrs 828-831). Het is pas met de zesde staatshervorming dat een substantieel aantal aangelegenheden aan de bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer is toegevoegd, dat de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake verkeersreglementering werd bevestigd en dat, meer ingrijpend nog, een nieuwe rubriek inzake “het verkeersveiligheidsbeleid” in de bijzondere wet is ingevoegd (art. 6, § 1, XII, BWHI).¹⁸²⁸ Die laatste aanpassingen zijn op 1 juli 2014 in werking getreden.

752. De bevoegdheden vervat in rubriek X en rubriek XII van artikel 6, § 1, BWHI, zijn sterk met elkaar verweven. Dat blijkt ook uit de grotendeels gezamenlijke bespreking van beide bevoegdheidsrubrieken tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming.¹⁸²⁹ De rubrieken X en XII kunnen bovendien niet los worden gezien van de bevoegdheid inzake verkeersreglementering (art. 6, § 4, 3°, BWHI). De vermelde bepalingen verdelen met andere woorden de bevoegdheid inzake openbare werken, vervoer, verkeer en verkeersveiligheid of, in één woord samengevat, de bevoegdheid inzake “mobiliteit”.

753. In hoofdstukken II en III volgt een overzicht van de verschillende subcategorieën van die bevoegdheid. Het betreft bevoegdheidsonderdelen die doorgaans op een vrij technische manier zijn omschreven, vaak met aanduiding van de deelaspecten die er alleszins (“met inbegrip van...”, “alsook...”), of in geen geval (“met uitzondering van...”) deel van uitmaken, met toevoeging in vele gevallen van een – soms pagina’s lange – opsomming in de parlementaire voorbereiding van geldende wettelijke en reglementaire bepalingen die “in elk geval” op dat moment de overgedragen aangelegenheid regelen.¹⁸³⁰ Die

¹⁸²⁶ Art. 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

¹⁸²⁷ Art. 2 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’. Over de voorbereiding van en de stand van zaken na de derde en vierde staatshervorming, zie J. THEUNIS, *Openbare werken en verkeer* in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, 123 p.

¹⁸²⁸ Art. 23 en 25 van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming. Over de voorbereiding van en de stand van zaken na de zesde staatshervorming, zie D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 457-477; B. MARTEL, “Bevoegdheden, middelen en instellingen inzake mobiliteit en verkeersveiligheid” in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 693-740; A. HERAUT, “Vers une régionalisation de la police de la circulation routière?”, *RBDC* 2009, 3-26; S. WEERTS, “Sécurité routière” en N. BONBLED en M. LYS, “Transports”, beide in M. UYTENDAELE en M. VERDUSSEN (eds.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l’Etat*, Brussel, Larcier, 2015, 741-768 en 907-916.

¹⁸²⁹ *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 133-153. De keuze voor twee afzonderlijke bevoegdheidsrubrieken werd niet nader toegelicht.

¹⁸³⁰ De bevoegdheidsoverdracht ter gelegenheid van de zesde staatshervorming gaat zelfs zover om een aantal inhoudelijke verplichtingen voor te schrijven waaraan de bevoegdheidsuitoefening door de gewesten of de federale overheid dient te voldoen, zie bv. art. 6, § 1, X, eerste lid, 14°, BWHI (nr. 776), art. 6, § 1, XII, 4°, BWHI (nr. 849) en art. 6, § 1, XII, 6°, BWHI (nr. 856). Bepalingen van materieel recht horen in beginsel niet thuis in een bijzondere meerderheidswet, zie daarover adv.RvS 44-243/AV van 10 april 2008 over een voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele aangelegenheden’, *Parl. St.* Senaat 2007-08, nr. 4-602/2, 13 en W. PAS, “Algemene

werkwijze om de bevoegdheden te verdelen, niet zelden als gevolg van concrete knelpunten in de praktijk, heeft allerm minst geleid tot een coherent en homogeen bevoegdheidspakket inzake mobiliteit, maar eerder tot een lappendeken van bevoegdheden,¹⁸³¹ die zonder twijfel aanleiding zal geven tot nieuwe knelpunten en geschillen.¹⁸³²

In hoofdstuk IV wordt kort ingegaan op enkele meer algemene vraagstukken die inzake mobiliteit van bijzonder belang zijn, meer bepaald de territoriale draagwijdte van de betrokken bevoegdheden, de bevoegdheid om heffingen in te voeren, de bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen en de bevoegdheid inzake internationale betrekkingen.

De talrijke verplichtingen van overleg, betrokkenheid en samenwerking komen bij de afzonderlijke bevoegdheidsaspecten ter sprake, maar worden in hoofdstuk V *in globo* besproken, gevolgd door een beknopte evaluatie van de besproken bevoegdheidsverdeling in hoofdstuk VI in de vorm van een besluit.

754. De analyse van de verschillende bevoegdheidsaspecten vertrekt telkens van de tekst van de bijzondere wet, waarvan de draagwijdte vervolgens wordt verduidelijkt aan de hand van de toelichting tijdens de parlementaire voorbereiding en de beoordeling van bepaalde knelpunten in de rechtspraak, in het bijzonder van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Hoewel die rechtspraak ruim 25 jaar bestrijkt, is zij niet zeer omvangrijk, zodat alle relevante arresten aan bod komen. Van de adviezen van de Raad van State, die veel talrijker zijn, worden slechts de meest relevante vermeld. Waar mogelijk wordt de lezer doorverwezen naar andere bijdragen in de rechtsleer.

beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 358-359.

1831 De webpagina van het Vlaams Parlement over de zesde staatshervorming heeft het over de overheveling van "een allegaartje van bevoegdheden rond verkeer" (<https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/het-vlaams-parlement-het-politieke-landschap/zesde-staatshervorming>, 17 oktober 2015).

1832 Zie D. VAN EECKHOUTTE, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 457-477.

II. Openbare werken en vervoer

755. Rubriek X van artikel 6, § 1, BWHI groepeerde de aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn “wat de openbare werken en het vervoer betreft”. Naar luid van de parlementaire voorbereiding is dit een “beheersbevoegdheid in de ruime zin”.¹⁸³³

De bevoegdheden van de gewesten inzake openbare werken en vervoer worden door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State ruim geïnterpreteerd. Het uitgangspunt is immers dat, voor zover ze er niet anders over hebben beschikt, de grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gewesten de volledige bevoegdheid van de hun toegewezen aangelegenheden te hebben overgedragen.¹⁸³⁴

De *beheersbevoegdheid* houdt ook de *regeling* van het beheer in en dit in de meest ruime zin van het woord (nr. 773).¹⁸³⁵

756. De bijzondere wetgever heeft evenwel in een aantal uitzonderingen voorzien op deze ruime bevoegdheid van de gewesten.

In de eerste plaats zijn de gewesten in beginsel niet bevoegd voor de algemene verkeerspolitie, of “de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer” (nrs. 826-833 en 838-841), maar zij moeten wel bij het ontwerpen van de regels worden betrokken (art. 6, § 4, 3° en 4°, BWHI). Daarnaast is de federale overheid bevoegd gebleven, eveneens vaak met naleving van het voorgeschreven overleg, voor:

- de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (nr. 842);
- de spoorwegen beheerd door de NMBS, thans Infrabel (nrs. 775-780);¹⁸³⁶
- de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van havens, dijken, luchthavens en vliegvelden (nrs. 815-816);
- de openbare werken die worden uitgevoerd ten behoeve van Europese en internationale instellingen (art. 6, § 3, 5° BWHI).

Volgens de parlementaire voorbereiding, is ook de infrastructuur (havens, wegen en luchthavens) die gebonden is aan de burgerlijke en militaire defensie van het land een federaal voorbehouden bevoegdheid. Het gaat om de infrastructuur die rechtstreeks afhangt van de civiele bescherming of van de militaire overheid.¹⁸³⁷

757. Wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, kan een in ministerraad overgelegd koninklijk besluit de uitvoering schorsen van de ordonnanties van het Parlement en van de besluiten van de Regering die betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, X, BWHI indien dit nodig is om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel te vrijwaren.¹⁸³⁸ De schorsing van ordonnanties en besluiten genomen op basis van artikel 6, § 1, XII, BWHI is niet mogelijk.

¹⁸³³ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13; *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412.

¹⁸³⁴ Bv. GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.3.1-B.3.2; GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.4.2; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.6.2; GwH 28 maart 2013, nr. 48/2013, B.4.2; RvS 13 maart 2014, nr. 226.741, Belgische Staat, § 6.2, RvS 15 april 2014, nr. 227.117, Vlaamse Gewest, § 8.2.

¹⁸³⁵ GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.4.4; RvS 13 maart 2014, nr. 226.741, Belgische Staat, § 6.3.

¹⁸³⁶ Zie evenwel art. 6, § 1, X, eerste lid, 14°, BWHI (nrs. 820-821).

¹⁸³⁷ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13, nr. 516/6, 70 en 150; *Hand.* Senaat 5 augustus 1988, 1459. Zie ook art. 6, § 1, XII, 2°, BWHI (nr. 845).

¹⁸³⁸ Zie art. 45 Brusselwet.

758. De *eigendom* over de roerende en onroerende goederen die ressorteren onder de aangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, X, BWHI is aan de gewesten overgedragen op grond van artikel 57, §§ 2 en 4, van de Financieringswet.¹⁸³⁹

1. De wegen en hun aanhorigheden

759. De gewesten zijn overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, BWHI bevoegd voor het beheer van de wegen in de meest ruime zin van het woord, behoudens voor de uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheden.¹⁸⁴⁰

Met de invoeging van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, BWHI bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 bevestigde de bijzondere wetgever dat de gewesten niet alleen bevoegd zijn voor het regelen van het juridische stelsel van de gewestwegen, maar ook van de gemeentewegen, de provinciewegen en deze van de agglomeraties (nr. 773).¹⁸⁴¹

De gewesten zijn dus niet alleen bevoegd om het beheer van de wegen te regelen, maar ook om de omvang en het statuut van het wegennet te bepalen, ongeacht wie de beheerder ervan is. Zo kunnen de gewesten onder meer de begrenzing, de rangschikking, het beheer, de domanialiteit, de vergunningen voor privé-gebruik en de bestraffing van de inbreuken regelen. De bevoegdheid is niet beperkt tot zuiver patrimoniale aspecten.¹⁸⁴²

760. De gewesten zijn ook bevoegd voor de “zorg voor de wegeninfrastructuur”. Dit impliceert dat zij eveneens technische voorschriften kunnen uitvaardigen voor zover deze beogen de wegeninfrastructuur te beschermen en de beschadiging van het wegdek te voorkomen, bv. ter bestrijding van schade aan het wegdek ingevolge van spoorvorming.¹⁸⁴³

Vóór de zesde staatshervorming waren de gewesten op basis hiervan bevoegd voor de reglementering van het uitzonderlijk vervoer, evenals het vervoer met langere en zwaardere slepen, voor zover hiermee de bescherming van de infrastructuur werd beoogd. Voor een regeling vanuit het oogpunt om het wegverkeer in het algemeen vlot en veilig te laten verlopen was dan weer de federale overheid bevoegd, wat aanleiding gaf tot zeer nauw verweven bevoegdheden.¹⁸⁴⁴ Met de zesde staatshervorming werd de

¹⁸³⁹ Op de goederen die ressorteren onder art. 6, § 1, XII, BWHI is de gemene regeling van art. 12 BWHI van toepassing.

¹⁸⁴⁰ Zie bv. *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412; GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.2; GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.3; GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.4.4; RvS 13 maart 2014, nr. 226.741, Belgische Staat, § 6.3; RvS 15 april 2014, nr. 227.117, Vlaamse Gewest, § 8.2.1.

¹⁸⁴¹ *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412.

¹⁸⁴² *Ibid.*

¹⁸⁴³ GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.1-10.7; GwH 11 juni 2003, nr. 81/2003, B.2; RvS 28 juni 2010, nr. 205.830, sprl Sotexbois, § 11.

¹⁸⁴⁴ GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.2-B.10.4; RvS 21 juni 2013, nr. 224.015, Van Egdom; adv.RvS 54.196/3 van 25 oktober 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een proefproject’; adv.RvS 45.405/4 van 24 november 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het KB van 19 maart 2012 ‘betreffende de langere en zwaardere slepen in het kader van pilootprojecten’; adv. RvS 43.437/AV van 18 september 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van van 16 mei 2008 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer’, *Parl. St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1596/1, 43-44; adv.RvS 41.234/VR van 3 oktober 2006 over een ontwerp van KB ‘betreffende het wegverkeer van uitzonderlijk vervoer’.

hele aangelegenheid overgedragen aan de gewesten (art. 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI, nr. 817).

761. De gewesten zijn bevoegd om het privatieve gebruik van het domein van de wegenis te regelen. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd was om een retributie in te voeren voor het gebruik van een parkeerplaats op de openbare weg,¹⁸⁴⁵ en om de gemeenten te verhinderen om nog een parkeer-retributie vast te leggen in een aanvullend verkeersreglement (nr. 830).¹⁸⁴⁶ Gebruik makend van de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) oordeelde het Hof dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zelfs bevoegd is om de bevoegdheid van de gemeenten voor het invoeren van een parkeerbelasting te beperken (nr. 864).¹⁸⁴⁷

762. De gewesten zijn tevens bevoegd om het privatieve gebruik van de wegenis te regelen voor de aanleg en het onderhoud van netwerkdiensten zoals gasvervoerinstallaties, openbare telecommunicatienetwerken en ethernetomroepleidingen o.m. door het instellen van een stelsel van wegvergunningen. Volgens het Grondwettelijk Hof betel dit niet dat de overheden die bevoegd zijn voor het regelen van de betrokken netwerkdienst vanuit hun invalshoek – bv. de behoefte tot het uitbouwen en onderhouden van deze netwerkdienst – hieromtrent eveneens kunnen optreden. Dit kan tot gevolg hebben dat de regelingen van de verschillende overheden zeer erg met elkaar verweven kunnen zijn, in welk geval het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheidsverdelend criterium een belangrijke rol zal spelen. In het licht hiervan kan een coördinatie tussen de verschillende betrokken overheden noodzakelijk zijn en het sluiten van een samenwerkingsakkoord aangewezen zijn (nr. 884).¹⁸⁴⁸ De Raad van State leidt hieruit af dat de federale overheid de beheerders van hoogspanningsleidingen weliswaar kan machtigen om het openbaar domein en de eigendommen te gebruiken om kabels, bovengrondse leidingen en bijbehorende uitrustingen aan te leggen en alle nodige werken hieraan uit te voeren, mits eerbiediging van de bestemming en van de wettelijke en reglementaire bepalingen die het gebruik regelen, maar dat deze niet bevoegd is om de wegvergunningen, namelijk vergunningen voor het aanleggen van elektrische leidingen boven of onder de openbare wegen, te regelen.¹⁸⁴⁹

763. De bevoegdheidsoverdracht impliceert evenwel niet dat de gewesten worden belast met de openbare werken op de gemeentelijke of provinciale wegenis.¹⁸⁵⁰ Het beheer en de eigendom van deze wegen worden immers niet overgedragen, en de lokale besturen blijven als beheerder verantwoordelijk voor deze wegen. Dit is evenmin het geval voor de militaire wegen, ook al zijn sommige daarvan tijdelijk voor de burgerbevolking

¹⁸⁴⁵ Materiële bevoegdheid in samenhang gelezen met art. 173 GW (nr. 163). Zie ook adv.RvS 35.055/4 van 11 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie 'betreffende de retributie voor het gebruik van het openbaar domein van de gemeenten', *Parl. St. Br.Parl.* 2001-02, nr. A-310/2.

¹⁸⁴⁶ GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.10.1-B.10.2 en B.14-B.15.6.

¹⁸⁴⁷ *Ibid.*, B.9.2 en B.13.1-B.13.2.

¹⁸⁴⁸ GwH 22 november 2006, nr. 172/2006; GwH 17 september 2009, nr. 144/2009; adv.RvS 51.079/VR van 19 maart 2012 over een ontwerp van decreet van het Vlaams Parlement 'houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie', *Parl. St. Vl.Parl.* 2011-12, nr. 1573/1, 98-102. Zie ook adv.RvS 37.295 van 28 juni 2004 over een voorontwerp van wet 'betreffende de elektronische communicatie', *Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 51-1425/001, 214.

¹⁸⁴⁹ Adv.RvS 58.163/3 van 12 oktober 2015 over een ontwerp van KB 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 1973 betreffende de wegvergunningen bedoeld bij de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening'.

¹⁸⁵⁰ *Parl. St. Senaat* 1992-93, nr. 558/5, 412.

toegankelijk.¹⁸⁵¹ Met de bevoegdheidsoverdracht werden wel de vroegere rijkswegen – thans gewestwegen – en de autosnelwegen aan de gewesten overgedragen.¹⁸⁵²

764. Het begrip *aanhorigheden* van de wegen dient in ruime zin te worden begrepen als alles wat nodig is om het beheer en het onderhoud van de wegen te verzekeren. Het omvat:

- de al dan niet verharde bermen, grachten en taluds;
- de fietspaden;
- de stationeer- en parkeerstroken;
- de wegsignalisatie en de wegbebakening;
- de verlichting;
- de afwatering;
- de beplantingen;
- de veiligheidsuitrustingen zoals stootbanden en hulpposten;
- de geluidwerende constructies;
- de aansluitingscomplexen en toegangswegen;
- de parkeerplaatsen en de nevenbedrijven langs autosnelwegen;
- de kunstwerken die deel uitmaken van de weg zoals bruggen, viaducten en tunnels;
- de regieposten, stapelplaatsen en silo's.¹⁸⁵³

765. Onder de bevoegdheid van de gewesten inzake de aanhorigheden van de wegen valt ook de wegsignalisatie. Daaruit kan worden afgeleid dat de gewesten onder meer bevoegd zijn om de regels te bepalen inzake de plaatsing van verkeerstekens in geval van wegwerken.¹⁸⁵⁴ Het is de wegbeheerder die over het plaatsen van een verkeersteken beslist, de federale overheid mag dit niet voorschrijven.¹⁸⁵⁵ Zonder de instemming van de wegbeheerder mag de federale overheid ook geen vaste snelheidscamera's langs de weg plaatsen.¹⁸⁵⁶ Het is aan de gewestminister om (als beheerder) individuele afwijkingen toe te kennen op het verbod om installaties of constructies toe te laten op het domein van de snelwegen, bv. voor het oprichten en inrichten van parkeerplaatsen langs de snelwegen.¹⁸⁵⁷

Sinds de zesde staatshervorming zijn de gewesten eveneens bevoegd om de regelgeving inzake het plaatsen en de technische eisen, evenals de controle op de verkeerstekens te bepalen (art. 6, § 1, XII, 2°, BWHI, nr. 844). Het bepalen van de verkeerstekens zelf blijft

1851 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/6, 70.

1852 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13.

1853 *Ibid.* 13. Vgl. de drie KB's van 6 december 1991 tot vaststelling van de lijst van de wegen en van hun aanhorigheden overgedragen aan respectievelijk het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, genomen in uitvoering van art. 57, § 4, tweede lid, van de Financieringswet. Zie ook bijlage 1, titel 'categorie van gebiedsaanduiding 8: lijninfrastructuur' van het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen'.

1854 Adv. RvS 48.728/3 van 28 september 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 juni 2011 'betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur', *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 859/1, 32-33, nr. 3-2.

1855 Adv.RvS 25.032/9 van 15 juli 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot het KB van 11 maart 1997 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer', *BS* 18 maart 1997, 6231, nr. 2.

1856 Adv.RvS 25.093/9 van 6 mei 1996 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 4 augustus 1996 'betreffende de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer', *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 577/1, 14-15, nr. 3.

1857 Adv.RvS 24.098/9 van 24 mei 1995 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 1 juni 1995 'portant classification des aires de stationnement qui desservent les autoroutes'.

tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren op grond van de bevoegdheid inzake “de algemene politie en reglementering op het verkeer en vervoer” (nrs. 826 e.v.).¹⁸⁵⁸

766. De gewesten zijn sinds de zesde staatshervorming eveneens bevoegd voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van de wegen en hun aanhorigheden (art. 6, § 1, X, eerste lid, 12°, BWHI),¹⁸⁵⁹ zij het dat zij daarover overleg met de andere gewestregeringen moeten plegen (nr. 875).¹⁸⁶⁰

Over de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegennet dient eveneens overleg te worden gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid.¹⁸⁶¹

767. Voor het onderhoud, de exploitatie en de ontwikkeling van de telecommunicatie- en telecontrole-netwerken die, in verband met het verkeer en de veiligheid, de grenzen van een gewest overschrijden, dienen de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord te sluiten (nr. 882),¹⁸⁶² evenals voor de vakken van wegen die de grenzen van een gewest overschrijden.¹⁸⁶³

Voor het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0), dienen de gewesten onderling overleg te plegen.¹⁸⁶⁴ Dit overleg vindt plaats in de schoot van de door artikel 92bis, § 7, BWHI opgerichte hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel (nr. 886).

2. De waterwegen en hun aanhorigheden

768. Overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°, BWHI zijn de gewesten bevoegd voor de waterwegen en hun aanhorigheden. Met waterwegen zijn bedoeld de natuurlijke waterlopen en de kanalen. Een waterweg bestaat uit de bedding, de oevers en het water.¹⁸⁶⁵ Deze bevoegdheid betreft enkel de bevaarbare waterlopen en de bevaarbare en niet-bevaarbare kanalen. Voor de onbevaarbare waterlopen zijn de gewesten bevoegd op grond van artikel 6, § 1, III, 8°, BWHI (nr. 91).

De aanhorigheden van een waterweg zijn deze elementen, die de waterweg in stand houden en bijdragen tot de waterhuishouding, de watervoorziening en alles wat nodig

¹⁸⁵⁸ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 135. Althans wanneer deze bebakening al geregeld is door de bepalingen van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, adv.RvS 44.315/4 van 5 mei 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 22 januari 2009 ‘houdende de organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap’, *Parl.St.* Br.Parl. 2007-08, nr. A-498/1, § 3.3.2.

¹⁸⁵⁹ Volgens de bijzondere wetgever zou het niet logisch zijn dat de gewesten als wegbeheerder en als bevoegde overheid met betrekking tot het wegbeheer in het algemeen hiervoor niet bevoegd zouden zijn (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 140).

¹⁸⁶⁰ Art. 6, § 2, 4°, BWHI.

¹⁸⁶¹ Art. 6, § 3bis, 2°, BWHI.

¹⁸⁶² Art. 92bis, § 3, a), BWHI.

¹⁸⁶³ Art. 92bis, § 2 b), BWHI. N.a.v. de zesde staatshervorming merkte de Raad van State op dat het verplicht samenwerkingsakkoord nog steeds niet gesloten was. In het licht hiervan stelde het de bijzondere wetgever voor om na te gaan of de verplichting tot het sluiten van een dergelijk samenwerkingsakkoord nog wel relevant is, dan wel of hiervan kon worden afgezien (adv. RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over het voorstel van bijzondere wet Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/3, 51).

¹⁸⁶⁴ Art. 92bis, § 7, derde lid, BWHI.

¹⁸⁶⁵ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13-14.

is voor de scheepvaart.¹⁸⁶⁶ De aanhorigheden omvatten onder meer de volgende constructies:

- sluizen, liften, hellende vlakken, stuwen, pompstations, spaar- en overloopbekkens;
- bedieningsposten, sluiswachterswoningen, bijhorende gebouwen en magazijnen alsmede dienstvaartuigen;
- de oevers of dijken en eventuele grachten achter een dijktaud;
- voet- en jaagpaden, loopbruggen, vaste en beweegbare bruggen;
- meerpalen, geleide inrichtingen, signalisatie;
- aanlegplaatsen, dokken, laad- en losvoorzieningen, aanlegbolders en kaaimuren;
- meetinstallaties voor waterpeil, debiet, stroomsnelheid en waterkwaliteit.

Als aanhorigheden worden eveneens beschouwd wateroppervlakten die rechtstreeks in verbinding staan met de waterweg en die speciaal werden gebouwd voor de scheepvaart of de industrie, insteedokken en vluchthavens, alsook de oude kanaalarmen die niet meer gebruikt worden als gevolg van rechtgetrokken of verbrede waterwegen.¹⁸⁶⁷

769. De bevoegdheid voor “de waterwegen en hun aanhorigheden” moet worden begrepen als een “beheersbevoegdheid in de ruime zin”, die niet beperkt is tot de zuiver patrimoniale aspecten van de waterwegen en hun aanhorigheden.¹⁸⁶⁸ Dit omvat alles wat nodig is voor de exploitatie ervan, zoals bijvoorbeeld het baggeren,¹⁸⁶⁹ maar tevens het juridische stelsel van de waterwegen (nr. 773). In de uitoefening hiervan kunnen de gewesten (bijzondere) politieverordeningen in verband met de waterwegen en hun aanhorigheden aannemen (nrs. 784 en 834).¹⁸⁷⁰ Tevens kunnen de gewesten normen aannemen ter bescherming van de waterwegeninfrastructuur, onder meer ter bestrijding van de schade aan die infrastructuur (vgl. nr. 760).¹⁸⁷¹

770. Met de zesde staatshervorming is overgegaan tot een regionalisering van de “regulering op de binnenscheepvaart”¹⁸⁷² en de “reglementering van de binnenwateren”¹⁸⁷³, waarmee beoogd wordt om tot een homogeen bevoegdheidspakket te komen.¹⁸⁷⁴ Hier toe werden de volgende aangelegenheden aan de gewesten overgedragen:

- de regels van de politie over het verkeer op waterwegen (nrs. 834 e.v.);
- de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart en de regels inzake de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt (nr. 812);

¹⁸⁶⁶ Met inbegrip van de walradarketen, zie GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.12.

¹⁸⁶⁷ *Parl. St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 14. Zie ook bijlage 1, titel ‘categorie van gebiedsaanduiding 8: lijninfrastructuur’, Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen’.

¹⁸⁶⁸ *Parl. St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13; *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412; GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.1.1; GwH 13 juli 2000, nr. 91/2000, B.3.1; GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.2.

¹⁸⁶⁹ *Parl. St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13.

¹⁸⁷⁰ GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.3.3; RvS 9 maart 2009, nr. 191.155, Vlaamse Gewest, §§ 4.3.4-4.3.5; adv.RvS 54.389/3 van 29 november 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘houdende het beheer van het Lobroekdok en de vaststelling van een politiereglement ervoor’; adv.RvS 44.243/AV van 10 april 2008 over een voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele aangelegenheden’, *Parl. St.* Senaat 2007-08, nr. 4-602/2; adv.RvS 36.112/3 van 27 april 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2005 ‘tot vaststelling van het scheepvaartreglement voor het kanaal Brussel-Schelde’.

¹⁸⁷¹ RvS 9 maart 2009, nr. 191.155, Vlaamse Gewest, §§ 4.3.2 en 4.3.4-4.3.5.

¹⁸⁷² *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 148.

¹⁸⁷³ *Ibid.* 148.

¹⁸⁷⁴ *Ibid.* 148 en 150.

- de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van waterwegen en hun aanhorigheden (nr. 814);
- het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer op de binnenwateren (nr. 810).

De tekst van de bijzondere wet voorziet nog slechts in één beperking op dit homogene bevoegdheidspakket: de bevoegdheid voor de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen worden aan de federale overheid voorbehouden (nrs. 810 e.v.).¹⁸⁷⁵

In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt er nog op gewezen dat de regels betreffende het politiekorps federaal blijven, net zoals de bevoegdheid inzake de douane en het statuut van de scheepvaartpolitie (nr. 837).¹⁸⁷⁶

771. Met deze bevoegdheidsoverdracht wordt een einde gemaakt aan de traditionele tweesplitsing tussen de bevoegdheden inzake openbare werken en vervoer aan de ene zijde en de verkeerspolitie aan de andere zijde, althans voor wat de reglementering van de binnenwateren en de binnenscheepvaart betreft. De vraag tot welke van deze bevoegdrechtsrechtelijke categorie een aangelegenheid inzake binnenwateren en de binnenvaart precies behoort wordt daarom minder prangend, maar blijft niettemin relevant, al is het maar omdat de draagwijdte van de bevoegdheden verschilt.¹⁸⁷⁷

772. De gewestregeringen dienen onderling overleg te plegen over de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van waterwegen en hun aanhorigheden (art. 6, § 2, 4°, BWHI).

Er dient tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het waterwegennet.¹⁸⁷⁸

Voor de panden van waterwegen die de grenzen van een gewest overschrijden moeten de gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten.¹⁸⁷⁹

3. Het juridische stelsel van de land- en waterwegenis

773. De bevoegdheid om het juridische stelsel van de land- en waterwegen te regelen is in 1993 uitdrukkelijk aan de gewesten toegewezen (art. 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, BWHI).¹⁸⁸⁰ Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding was het de bedoeling elke dubbelzinnigheid weg te nemen over de bevoegdheid van de gewesten om de wetten te

¹⁸⁷⁵ *Ibid.* 149-150.

¹⁸⁷⁶ *Ibid.* 148 en 150. Zie ook GwH 13 juli 2000, nr. 91/2000, B.3.2.

¹⁸⁷⁷ Zo zijn de gewesten bevoegd geworden voor de verkeerspolitie "op waterwegen" en de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van "waterwegen en hun aanhorigheden", terwijl de gewestbevoegdheid inzake bemanningsvoorschriften van toepassing is op de "binnenvaart", terwijl de gewestbevoegdheid inzake veiligheid gerelateerd is aan "binnenschepen", met inbegrip van binnenschepen die voor niet-internationale reizen worden gebruikt.

¹⁸⁷⁸ Art. 6, § 3bis, 2°, BWHI.

¹⁸⁷⁹ Art. 92bis, § 2, b), BWHI.

¹⁸⁸⁰ Door de goedkeuring van een amendement, zie *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 410. Over dit amendement werd geen advies gevraagd van de Raad van State.

wijzigen of één te maken die het statuut van de wegen regelen, met name de gemeentewet, de provinciewet en specifieke wetten zoals de wet van 10 april 1841 op de lokale wegenis, de wet van 9 augustus 1948 ‘houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen’ en de wet van 12 juli 1956 ‘tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen’.¹⁸⁸¹

De Raad van State had, in overeenstemming met de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1° en 2°, BWHI zo opgevat dat niet “de aangelegenheid van de wegen” aan de gewesten was toegewezen maar uitsluitend het *beheer over de gewestwegen en de autowegen*, hetgeen een organiek decreet of ordonnantie van het gehele land- en waterwegennet gelegen op het grondgebied van een gewest onmogelijk maakte.¹⁸⁸²

De uitdrukkelijke toewijzing van het juridische stelsel van de land- en waterwegen betekent concreet dat de gewesten bevoegd zijn om het juridische stelsel van alle wegen te regelen, dus met inbegrip van de gemeente-, provincie- en agglomeratiewegen.¹⁸⁸³ De spoorwegen beheerd door de NMBS (nr. 775), zijn uitdrukkelijk uitgezonderd.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de invoeging van punt 2°bis slechts een nieuwe bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inhoudt voor zover zij betrekking heeft op het juridisch statuut van de wegenis die ressorteert onder de gemeenten, provincies of agglomeraties. Voor het overige zou het een bevestiging zijn van een reeds vooraf bestaande gewestbevoegdheid vervat in de punten 1° en 2°.¹⁸⁸⁴

774. Als elementen van het juridische stelsel van de wegen worden in de parlementaire voorbereiding vernoemd de begrenzing, de rangschikking, het beheer, de domanialiteit, de vergunningen voor privé-gebruik en de bestraffing van de inbreuken. De gewesten mogen geen afbreuk doen aan het administratief statuut van de wegen (gewestelijk, provinciaal, gemeentelijk statuut of statuut van de agglomeratie).¹⁸⁸⁵

4. De spoorwegen beheerd door de NMBS

775. Overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, BWHI zijn de spoorwegen beheerd door de NMBS (lees sinds 2005: Infrabel)¹⁸⁸⁶ een federaal voorbehouden bevoegdheid. Deze voorbehouden bevoegdheid heeft geen betrekking op spoorwegen voor het openbaar vervoer per metro, pre- of semimetro of tram.

776. Om advies gevraagd over een instemmingswet met een samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS’, merkte de Raad van State op dat de openbare dienst van het vervoer per spoor onder de federale bevoegdheid valt en dat dit bijgevolg eveneens het geval is voor de financiering ervan. Bijgevolg kon een samenwerkingsakkoord niet een deel van de financiering van de spoorwegen beheerd door de NMBS opdragen aan de gewesten; immers

¹⁸⁸¹ *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412-413.

¹⁸⁸² Zie B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, die Keure, 1994, 97.

¹⁸⁸³ De eigendom en het beheer over deze wegen behoort zoals gezegd de desbetreffende ondergeschikte besturen toe (nr. 763).

¹⁸⁸⁴ GwH 22 november 2006, nr. 172/2006, B.6; GwH 17 september 2009, nr. 144/2009, B.6.

¹⁸⁸⁵ *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 412.

¹⁸⁸⁶ D. YERNAULT, J. DELVOIE en M. HEINE, “Loi du 19 avril 2014 – Arrêté du 25 avril 2014”, *TRNI* 2014, 375.

een samenwerkingsakkoord mag geen aanleiding geven tot een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden. Ook een prefinanciering of cofinanciering zou slechts aanvaardbaar zijn indien deze betrekking had op werkzaamheden en investeringen die specifiek tot de bevoegdheden van de gewesten behoren, zoals bv. de aanleg van wegen of van parkeerplaatsen aan een station of een spoorweg, of nog de uitbouw van een stads- of buurtvervoer in samenwerking met de spoorwegen. De federale overheid moet immers zorgen voor zijn aandeel in de financiering van de initiatieven die onder zijn bevoegdheden vallen, inzonderheid wat de spoorwegen betreft.¹⁸⁸⁷

In reactie hierop werd door de zesde staatshervorming uitdrukkelijk bepaald dat de gewesten onder de voorwaarde van het afsluiten van een samenwerkingsakkoord kunnen voorzien in de bijkomende financiering “voor investeringen in de aanleg, aanpassing of modernisering van de spoorlijnen, alsook van de bijkomende uitrusting op de onbewaakte stopplaatsen, om hun zichtbaarheid en intermodaliteit met openbaar vervoer, actieve vervoerswijzen, taxi's en autodelen te verbeteren voor zover deze verder gaan dan de investeringen die voorzien zijn in een meerjareninvesteringsplan dat effectief in voldoende financiering door de federale overheid voorziet teneinde een aantrekkelijk en performant aanbod voor het spoorvervoer dat goed aansluit op de andere vervoermiddelen te verzekeren op het gehele grondgebied, en in een door het bovengenoemde samenwerkingsakkoord vastgelegde evenredigheid ten opzichte van de federale financiering” (nr. 820).

Ietwat ongebruikelijk^{1888, 1889} in de Belgische bevoegdheidsverdeling is dat hiermee ook aan de federale overheid een duidelijk inhoudelijke opdracht wordt meegegeven: zij dient met de “spoorwegen beheerd door de NMBS” een aantrekkelijk en performant aanbod van spoorvervoer te verzekeren dat goed aansluit op de andere vervoermiddelen. De federale overheid moet hiervoor in voldoende financiering voorzien en moet werken met meerjareninvesteringsplannen.

777. De perrons in de stations en opstapplaatsen zijn aanhorigheden van de spoorweg.¹⁸⁹⁰ Een gewest kan dan ook niet de hoogte van de perrons in de spoorwegstations van de NMBS vaststellen teneinde het gemak en de veiligheid van het voetgangersverkeer te bevorderen.¹⁸⁹¹

778. De verplichte tussenkomst van de werkgever in de kosten van het openbaar vervoer per spoor behoort tot de regeling van de financiering van de NMBS, en behoort bijgevolg tot de bevoegdheid van de federale overheid.¹⁸⁹²

¹⁸⁸⁷ Adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1463/1, nrs. 2, 4 en 7.

¹⁸⁸⁸ Zie ook D. VAN ECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 465-466, nr. 15.

¹⁸⁸⁹ Maar ook weer niet uniek, zie bv. nrs. 849 en 856.

¹⁸⁹⁰ Zie ook bijlage 1, titel ‘categorie van gebiedsaanduiding 8: lijninfrastructuur’ van het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen’.

¹⁸⁹¹ Adv.RvS 25.816/1 van 6 maart 1997 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende vaststelling van een algemene bouwverordening inzake wegen voor voetgangersverkeer’.

¹⁸⁹² Cass. 21 april 1997, Franse Gemeenschap / Andrieu, *Pas.* 1997, I, 489; adv.RvS 35.408/2 van 26 mei 2003 over een voorontwerp van decreet van het Parlement van de Franse Gemeenschap ‘relatif à une intervention dans les

779. De federale overheid kan tevens een bijzondere regeling uitvaardigen voor het tractienet van de spoorwegen beheerd door de NMBS. Aangezien dit aanleiding geeft tot een uitzondering op de bevoegdheden voor het energiebeleid (art. 6, §1, VII, BWHI), moet deze bevoegdheid eng worden geïnterpreteerd. Deze kan enkel betrekking hebben op die onderdelen die essentieel zijn voor het laten rijden van de treinen en kan geen betrekking hebben op andere activiteiten, ook al spelen die zich af in de nabijheid van de spoorwegen.¹⁸⁹³

780. De federale overheid is niet bevoegd om de verhoudingen inzake de overwegen te regelen tussen de spoorweginfrastructuurbeheerders en de beheerders van de wegen.¹⁸⁹⁴

5. De havens en hun aanhorigheden

781. De gewesten zijn bevoegd voor de havens en hun aanhorigheden (art. 6, § 1, X, eerste lid, 3°, BWHI). De Belgische wetgeving kent geen algemeen geldende definitie van het havenbegrip.¹⁸⁹⁵ Met de havens zijn volgens de parlementaire voorbereiding bedoeld: de havens van Antwerpen, Zeebrugge, Gent, Oostende, Brussel, Luik, Namen en Charleroi. De kleinere zee- en binnenvaarthavens kunnen als “aanhorigheden van de waterwegen” worden beschouwd.¹⁸⁹⁶ De marinehavens blijven tot de federale bevoegdheid behoren,¹⁸⁹⁷ terwijl de pleziervaarthaavens gedeeltelijk tot de gemeenschapsaangelegenheden van vrijetijdsbesteding en toerisme behoren.¹⁸⁹⁸

Voor de omschrijving van het begrip aanhorigheden van de havens verwijst de parlementaire voorbereiding *mutatis mutandis* naar het begrip aanhorigheden van de waterwegen (nr. 768).¹⁸⁹⁹

frais de transport et commun public et/ou dans l'utilisation de la bicyclette des membres du personnel', *Parl. St. Parl.Fr.Gem.* 2002-03, nr. 425, 18.

1893 Adv.RvS 53.817/3 van 16 oktober 2013 over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake energie', *Parl.St. Kamer* 2013-14, nr. 53-3155, 61-62, nr. 8.2.3; adv.RvS 50.180/1/V van 29 augustus 2011 over amendementen bij het voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen', *Parl.St. Kamer* 2010-11, nr. 53-1725/003, (14) nr. 3.2. en adv.RvS 49.570/3 van 31 mei 2011 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen', *Parl.St. Kamer* 2010-11, nr. 53-1725/1, 271-272, nr. 7-10.2.

1894 Adv.RvS 49.725/4 van 14 juni 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het KB van 11 juli 2011 'betreffende de veiligheidsinrichtingen aan overwegen op de spoorwegen', *BS* 20 juli 2011.

1895 E. VAN HOOYDONK, *Beginselen van havenbestuursrecht*, Brugge, die Keure, 1996, nr. 16. De auteur wijst op drie wezenskenmerken: (i) de geografische ligging van de plaats aan de zee of een binnenwater, (ii) de bescherming die zij de vaartuigen biedt tegen de natuurkrachten, en (iii) de bestemming om gebruikt te worden om goederen te laden of te lossen of andere bewerkingen te verrichten, of gewoon om als een tijdelijke schuilplaats te dienen.

1896 Zie ook E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, nr. 30, noot 24.

1897 *Parl.St. Kamer* 1988, nr. 516/1, 13 en 150, en nr. 516/6, 70. Zo behoort bijvoorbeeld de haven van Zeebrugge, voor de militaire aspecten ervan, tot de federale bevoegdheid.

1898 E. VAN HOOYDONK, *o.c.*, nrs. 30 en 35. Zie ook het KB van 12 augustus 1981 tot regeling van de eigendoms- en beheersoverdracht door de Staat aan de Vlaamse Gemeenschap van goederen van de aan de kust gelegen jachthavens.

1899 *Parl.St. Kamer* 1988, nr. 516/1, 15.

De begrenzing van de havens maakt deel uit van de bevoegdheid van de gewesten. De federale overheid dient bijgevolg rekening te houden met de afbakening van de havengebieden zoals door de gewesten bepaald.¹⁹⁰⁰

782. Op grond van artikel 6, § 1, I, 3°, BWHI zijn de gewesten bevoegd inzake investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens en de beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers.

783. Tot de aangelegenheid van de havens en hun aanhorigheden behoort de regeling van de loodsdiensten binnen de havens,¹⁹⁰¹ de bevoegdheid om de havenkapiteins te benoemen¹⁹⁰² en om andere (bijzondere) politieverordeningen voor de havens aan te nemen (nrs. 834 e.v.).

784. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waren de gewesten al bevoegd voor de “bijzondere politieverordeningen, inzonderheid wat de havens en hun aanhorigheden betreft”.¹⁹⁰³ Zo zijn de gewesten in beginsel bevoegd om door middel van politieverordeningen onder meer de goederenbehandeling en -opslag, het in- en ontschepen van passagiers en de vrijheid van handel en nijverheid in kanaal- en havengebonden activiteiten te regelen.¹⁹⁰⁴ Volgens de Raad van State is dit tevens het geval voor het beheer van de eigenlijke haveninstallaties¹⁹⁰⁵ en voor het vervoer van havenvoertuigen binnen de havens.¹⁹⁰⁶

Met de zesde staatshervorming werd in het algemeen de politie over het verkeer “op waterwegen” aan de gewesten overgedragen (art. 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI). Hoewel “waterwegen” en “havens”, elders een afzonderlijke bevoegdheidsrechtelijke categorie vormen (vergelijk art. 6, § 1, X, eerste lid, 2° met 3°, BWHI), blijkt uit de toelichting bij het voorstel van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming duidelijk dat voor wat punt 10° betreft, alle wateren worden bedoeld aan de landzijde van de basislijn, zijnde de laagwaterlijn van de kust.¹⁹⁰⁷⁻¹⁹⁰⁸ Daartoe behoren zowel de rivieren, kanalen en meren die voor binnenvaartschepen bevaarbaar zijn, als de maritieme wateren achter de basislijn,

¹⁹⁰⁰ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.4.5. Zie ook adv.RvS 54.872/VR van 29 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid 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, nrs. 5.1.1 en 6.

¹⁹⁰¹ De gehele aangelegenheid inzake loodsdiensten is overgedragen aan de gewesten, loodsdiensten op zeeschepen overeenkomstig art. 6 § 1, X, eerste lid, 9°, BWHI, loodsdiensten binnen de havens overeenkomstig art. 6, § 1, X, eerste lid, 3°, BWHI (GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.3.2; RvS 9 maart 2009, nr. 191.156, Vlaamse Gewest, §§ 6.1 en 6.2.1).

¹⁹⁰² RvS 17 februari 2003, nr. 116.016, Verbergt.

¹⁹⁰³ In andere aangelegenheden “aanvullende verkeersreglementen” genoemd, die contrasteerden met de algemene verkeerspolitie waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven (nr. 828).

¹⁹⁰⁴ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.2.3; GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.3.1-B.3.3; adv.RvS 54.872/VR van 29 januari 2014, voormeld.

¹⁹⁰⁵ Adv.RvS 33.881/4 van 11 december 2012 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot goedkeuring van de Gewestelijke Politieverordening voor de Haven van Brussel’.

¹⁹⁰⁶ Adv.RvS 54.872/VR van 29 januari 2014, voormeld, nr. 4.3.

¹⁹⁰⁷ *Parl. St. Senaat* 2012-13, nr. 5-2232/1, 148.

¹⁹⁰⁸ Overeenkomstig art. 5 van het Verdrag van de Verenigde Naties ‘inzake het recht van de Zee’, opgemaakt te Montego Bay op 10 december 1992, is de normale basislijn “de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten” (zie ook art. 1 van de wet van 6 oktober 1987 ‘tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België’). Dit is geen voor eens en altijd vastgestelde lijn. Het opstellen van de officiële zeekaarten gebeurt sedert de derde staatshervorming door de Vlaamse Hydrografie. Deze laatste is, voor het bepalen van het referentievlak, overgegaan van het “gemiddeld laag-laagwater bij springtij” (GLLWS) naar een astronomisch getij, namelijk het “Lowest Astronomical Tide” (LAT) (zie adv.RvS 57.070/1 van 6 maart 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de

en met name de zeehavens.¹⁹⁰⁹ Volgens de Raad van State zijn de gewesten sinds de zesde staatshervorming dan ook niet alleen bevoegd voor de politie over het havenverkeer maar bv. ook voor het verkeer aan de stranden en voor de estuaire vaart tussen Belgische havens onderling of tussen Belgische havens en de monding van de Westerschelde in zoverre deze niet over de Belgische territoriale zee verloopt (zie ook nr. 860).¹⁹¹⁰

785. De federale overheid blijft bevoegd voor de minimale technische veiligheidsnormen voor het bouwen en onderhouden van havens (nr. 815),¹⁹¹¹ maar moet daarover met de gewestregeringen overleg plegen.¹⁹¹² De gewesten kunnen derhalve aanvullende veiligheidsnormen aannemen.

786. Voor de aangelegenheden die betrekking hebben op de havens die zich op het grondgebied van meer dan één gewest bevinden moeten samenwerkingsakkoorden worden gesloten.¹⁹¹³

6. De zeewering

787. De gewesten zijn bevoegd voor de zeeweringen (art. 6, § 1, X, eerste lid, 4°, BWHI). Met de zeewering worden de constructies en de delen van het openbaar domein bedoeld die als functie hebben het hinterland tegen de invloeden van de zee te beschermen.¹⁹¹⁴

De aan de gewesten overgedragen bevoegdheid is een “beheersbevoegdheid in de ruime zin” (nr. 755), op basis waarvan de gewesten o.m. het privatieve gebruik van de zeeweringen kunnen regelen (nrs. 761-762).

7. De dijken

788. De gewesten zijn overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 5°, BWHI bevoegd voor de dijken. Met de dijken wordt de materie bedoeld die vroeger door de dijkenwet van 18 juni 1979 werd geregeld.¹⁹¹⁵

De aan de gewesten overgedragen bevoegdheid is een “beheersbevoegdheid in de ruime zin” (nr. 755), op basis waarvan de gewesten o.m. het privatieve gebruik van de dijken kunnen regelen (nrs. 761-762).¹⁹¹⁶

Vlaamse Regering van 13 maart 2015 ‘houdende een verbod op het gebruik van warrelnetten en kieuwnetten in de Vlaamse strandzone ter bescherming van zeezoogdieren’).

1909 M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 292.

1910 Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, nrs. 8.1-8.2. Zie ook E. VAN HOOYDONK, “De bevoegdheidsverdeling inzake zee- en binnenvaart, waterwegen en havens na de Zesde Staatshervorming”, *TRNI* 2014, (428) 430-431, nrs. 6-8.

1911 De Raad van State merkt op dat hij in het licht van de overdracht van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming de *ratio* niet inziet waarom deze aangelegenheid niet eveneens werd overgedragen (nr. 816).

1912 Art. 6, § 3, 4°, BWHI.

1913 Art. 92bis, § 2, b), BWHI. Zie ook *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 14.

1914 *Parl.St.* Kamer, 1988, nr. 516/1, 15.

1915 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 15. Deze wet is voor het Vlaamse Gewest vervangen door het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de waterkeringen’.

1916 GwH 17 september 2009, nr. 144/2009, B.4 en B.16, GwH 22 november 2006, nr. 172/2006, B.4 en B.7.

De federale overheid blijft bevoegd voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van dijken,^{1917, 1918} maar moet daarover met de betrokken gewestregeringen overleggen.¹⁹¹⁹ De gewesten kunnen aanvullende veiligheidsnormen aannemen.

8. De veerdiensten

789. De gewesten zijn eveneens bevoegd voor de veerdiensten (art. 6, §1, X, eerste lid, 6°, BWHI). Met de veerdiensten worden de scheepsverbindingen tussen twee oevers bedoeld, meestal ingevolge het ontbreken van een brug, tunnel of wegverbinding.¹⁹²⁰

De parlementaire voorbereiding vernoemt de veerdiensten te Hoboken-Kruike, Lillo-Doel, Hemiksem-Basel, Langerbruggen en Terdonk en “enkele kleine veren op de Schelde, de Rupel en de Leie, bestemd voor voetgangers en fietsers”.¹⁹²¹ Het betreft enkel rivierdiensten. De verbinding Oostende-Dover is hierin niet begrepen.¹⁹²²

9. De uitrusting en uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden

790. Art. 6, § 1, X, eerste lid, 7°, BWHI bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor “de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal”. Over de begrippen uitrusting, uitbating, luchthavens en openbare vliegvelden verstrekt de parlementaire voorbereiding geen nadere uitleg. Zij dienen in hun gebruikelijke betekenis te worden verstaan.

Afgaande op de definitie ervan in de Bijlage 14 bij het Verdrag ‘inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944’, en in het *Van Dale* woordenboek oordeelt de Raad van State dat een vliegveld “een afgebakend gebied op het land of het water dat geheel of ten dele bestemd is om gebruikt te worden voor de aankomst, het vertrek en de oppervlaktebewegingen van luchtvaartuigen” is.¹⁹²³

791. De bevoegdheid voor de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden is een “beheersbevoegdheid in ruime zin” (nr. 755) en is niet beperkt tot zijn zuivere patrimoniale aspecten. Deze omvat in beginsel ook regelgeving inzake de veiligheid van de luchtvaartinstallaties.¹⁹²⁴

1917 De Raad van State merkt op dat hij in het licht van de overdracht van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming de *ratio* niet inziet waarom deze aangelegenheid niet eveneens wordt overgedragen (nr. 816).

1918 Zie evenwel nr. 815.

1919 Art. 6, § 3, 4°, BWHI.

1920 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 15.

1921 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 15.

1922 *Parl.St.* Senaat 1988, nr. 405/2, 118. Zie ook nr. 784.

1923 RvS 31 mei 2007, nr. 171.698, nv. Heli Service Belgium, 23.

1924 Adv.RvS 35.678/VR van 23 juli 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 18 september 2003 ‘relatif à l’attribution et au port des badges d’accès et d’identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne’; RvS 8 oktober 2007, nr. 175.462, Belgische Staat. Zie ook nr. 839.

Het omvat de bevoegdheid voor regels over de exploitatie van luchthavens, zoals bv. het regelen van de grondafhandelingsmarkt op luchthavens,¹⁹²⁵ of de handelsactiviteiten die gebonden zijn aan de infrastructuur en de exploitatie van luchthavens.¹⁹²⁶

De federale overheid kan de aanleg van luchthavens en vliegvelden niet langer aan een machtiging of vergunning onderwerpen (nr. 839), behalve dan voor wat Brussel-Nationaal (nr. 793) betreft. Die eerste bevoegdheid komt thans de gewestelijke overheid toe.¹⁹²⁷

792. De federale overheid blijft bevoegd voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden en voor de rechten die erop betrekking hebben,¹⁹²⁸ voor de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op regionale luchthavens en de openbare vliegvelden,¹⁹²⁹ alsook voor de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen¹⁹³⁰ (nr. 839) en de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van de luchthavens en vliegvelden (nrs. 815 en 816).¹⁹³¹

De federale overheid is bijgevolg integraal bevoegd voor de veiligheidsvoorschriften voor luchtverkeer en luchtverkeersmiddelen, terwijl zij voor de bouw en onderhoud van luchthavens en vliegvelden enkel bevoegd is voor de *minimale* technische veiligheidsnormen. De gewesten kunnen derhalve aanvullende veiligheidsnormen aannemen voor de bouw en het onderhoud van luchthavens en vliegvelden. Die beide laatste bevoegdheden zijn niet beperkt tot de *openbare* vliegvelden.

793. Als uitzondering op de principiële gewestbevoegdheid,¹⁹³² blijven de uitrusting en uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal en van de militaire luchthavens¹⁹³³ tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. De federale overheid is dan ook bevoegd voor het toekennen van de exploitatielicentie die de activiteiten omkadert van de vennootschap die instaat voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal.¹⁹³⁴

De Raad van State oordeelde dat de federale overheid een isolatieprogramma voor de woningen in de omgeving van de luchthaven van Brussel-Nationaal mocht opzetten, als regeling van de uitrusting en exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, aangezien het maatregelen betrof die ertoe strekken de schade te beperken die door de exploitatie van de luchthaven veroorzaakt kon worden voor degenen die in de onmiddellijk omgeving van die luchthaven wonen. Er moest hierbij wel op worden toegezien

1925 Adv.RvS 29.513/3 van 5 oktober 1999 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1999 'betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de Vlaamse regionale luchthavens'; adv.RvS 28.248/VR van 28 september 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het KB van 12 november 1998 'betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthaven Brussel-Nationaal'.

1926 Adv.RvS 28.248/VR van 28 september 1998, voormeld.

1927 GwH 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.8.2.

1928 Art. 6, § 3, 6°, BWHI.

1929 Art. 6, § 4, 4°, BWHI.

1930 Art. 6, § 4, 3°, BWHI.

1931 Art. 6, § 3, 4°, BWHI.

1932 Bv. RvS 9 mei 2006, nr. 158.547, Airline Operators Committee Brussels, § 17.

1933 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 13, nr. 516/6, 150. De luchthaven van Melsbroek blijft volledig federaal; de luchthaven van Bierset blijft federaal voor wat de militaire aspecten ervan betreft (*Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/6, 70; *Hand.* Senaat 5 augustus 1988). Voor laatstgenoemde luchthaven moet een overeenkomst worden gesloten tussen het betrokken gewest en de militaire overheid (*Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/6, 150).

1934 GwH 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.8.2.

dat deze maatregelen rekening houden met de bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu en in het bijzonder inzake de strijd tegen de geluidshinder en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven: zo moest de regeling perfect overeenstemmen met de maatregelen genomen in het kader van de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu.¹⁹³⁵

De gewesten zijn dan weer overeenkomstig artikel 6, § 1, II, 1°, BWHI bevoegd om een regeling uit te vaardigen inzake de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer, waaronder het vaststellen van geluidsimmissiebeperkingen wat de geluidshinder betreft die vliegtuigen aan de grond kunnen veroorzaken.¹⁹³⁶

794. De federale overheid dient overleg te plegen met de gewestregeringen:

- bij het vaststellen van de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van luchthavens en vliegvelden (nr. 875);¹⁹³⁷
- voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben.¹⁹³⁸

De gewestregeringen moeten worden betrokken bij het ontwerpen van:

- de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (nr. 832);¹⁹³⁹
- de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden.¹⁹⁴⁰

10. Het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur

795. De gewesten zijn tevens bevoegd voor "het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur" (art. 6, § 1, X, eerste lid, 8°, BWHI).

Met het *gemeenschappelijk stads- en streekvervoer* wordt bedoeld het vervoer per metro, pre- of semi-metro, tram, trolleybus en autobus. De bevoegdheid omvat naar luid van de parlementaire voorbereiding:

- het statuut van de vervoermaatschappijen;
- het afsluiten van beheerscontracten;
- de infrastructuur, zowel ondergronds als bovengronds;
- de inrichting van de netten en de daaraan verbonden machtigingen;

¹⁹³⁵ Adv.RvS 34.017/4 van 2 oktober 2002 over een ontwerp van KB 'houdende een isolatieprogramma voor de woningen in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal'.

¹⁹³⁶ Zie bv. RvS 13 januari 2010, nr. 199.465, Airline Operators Committee, § 21; RvS 9 mei 2006, nr. 158.547, Airline Operators Committee, §§ 17-19; RvS 9 mei 2006, nr. 158.548, European Air Transport, § 18; RvS 9 mei 2006, nr. 158.549, BIAC, §§ 22 en 37; GwH 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.4.1. Zie ook nr. 51.

¹⁹³⁷ Art. 6, § 3, 4°, BWHI.

¹⁹³⁸ Art. 6, § 3, 6°, BWHI.

¹⁹³⁹ Art. 6, § 4, 3°, BWHI.

¹⁹⁴⁰ Art. 6, § 4, 4°, BWHI. De luchthaven Brussel-Nationaal is uitgesloten van het toepassingsgebied van de betrokkenheidsverplichting overeenkomstig art. 6, § 4, 4°, BWHI (GwH 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.9). Hetzelfde geldt voor de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord overeenkomstig art. 92bis, § 2, b, BWHI (RvS 19 maart 2014, nr. 230.571, Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

- de tarieven en de toegekende tariefverminderingen;
- de contracten met de verhuurders van vervoerdiensten en de berekeningswijze van de aan deze betaalde vergoeding; en
- de grensoverschrijdende lijnen die behoren tot het streekvervoer.¹⁹⁴¹

In de parlementaire voorbereidingen wordt opgemerkt dat inzake het stads- en streekvervoer een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen geregeld en ongeregeld vervoer, termen die een Europese definitie kennen. Het geregeld vervoer werd volledig overgedragen aan de gewesten en omvat het openbaar, stads- en streekvervoer – waaronder de verpachte diensten thuishoren – en het bijzonder geregeld vervoer.¹⁹⁴²

De bijzondere vormen van geregeld vervoer omvatten hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend het leerlingenvervoer en het werknemersvervoer. De bevoegdheid behelst het verlenen van machtigingen “vanuit het oogpunt van de coördinatie van de vervoersmiddelen”,¹⁹⁴³ de tarifiering en de contracten met de pachters.¹⁹⁴⁴

Het ongeregeld vervoer, waarmee wordt bedoeld het vervoer per autocar met inbegrip van de internationale lijndiensten over zeer lange afstand (nr. 801), blijft een federale bevoegdheid. Het gaat om een vrije niet-gesubsidieerde sector waarvoor de bevoegdheid “louter normerend, reglementerend en politieel is”.¹⁹⁴⁵

796. Het Grondwettelijk Hof werd gevraagd of het Vlaams Gewest wel bevoegd is om het “vervoer voor eigen rekening” te regelen, dit is het vervoer voor niet-lucratieve en niet-commerciële doeleinden dat wordt verricht door een natuurlijke persoon of rechtspersoon, en als bijkomende activiteit met een eigen voertuig, door een personeelslid of door de natuurlijke persoon zelf. Het Grondwettelijk Hof merkte op dat de federale overheid bevoegd is voor het ongeregeld vervoer, dat alle vormen van vervoer omvat die niet onder de omschrijvingen van het geregeld vervoer vallen zoals omschreven in de besluitwet van 30 december 1946 ‘betreffende het bezoldigd vervoer van personen over de weg met autobussen en met autocars’. Hoewel het begrip vervoer voor eigen rekening niet vermeld wordt in de besluitwet van 30 december 1946, merkte het Grondwettelijk Hof op dat in reactie op het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het Vlaamse Gewest het toepassingsgebied van de regeling had beperkt tot deze die tevens tot gemeenschappelijk stads- en streekvervoer of tot de bijzondere vormen van geregeld vervoer kunnen worden gerekend. In die interpretatie kon er geen sprake zijn van bevoegdheidsoverschrijding.¹⁹⁴⁶

1941 *Parl. St. Kamer* 1988, nr. 516/1, 16.

1942 *Hand. Kamer* 29 juli 1988, 1425-1426.

1943 *Parl. St. Kamer* 1988, nr. 516/1, 16.

1944 *Parl. St. Kamer* 1988, nr. 516/1, 16; *Hand. Kamer* 29 juli 1988, 1426. Met betrekking tot het leerlingenvervoer, zie nr. 799.

1945 *Hand. Kamer*, 29 juli 1988, 1426.o

1946 GwH 21 oktober 2010, nr. 117/2010, B.4.1-B.4.3. Zie ook adv.RvS 50.422/4 van 26 oktober 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het reizigersvervoer over de weg en houdende uitvoering van de verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006’, *Parl. St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2613/1, 67.

797. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat zgn. “versterkingsritten” evenmin als ongeregeld vervoer moeten worden beschouwd. De Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn was de mogelijkheid geboden om “versterkingsritten” uit te voeren om piekmomenten te kunnen opvangen, waarvan het volgens de parlementaire voorbereiding zeker niet de bedoeling was om zich op het terrein van de autocarsector te begeven. Volgens het Grondwettelijk Hof kunnen dergelijke versterkingsritten dan ook worden beschouwd als een onderdeel van het geregeld vervoer waarvoor de gewesten bevoegd zijn.¹⁹⁴⁷

798. Voor de toeristische “Hop-On Hop-Off” rondritten per autobus moest het Grondwettelijk Hof teruggrijpen naar de zwaartepunt-leer om uit te maken of de regeling ervan tot de aangelegenheid toerisme dan wel gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer behoort. Het oordeelde dat het zwaartepunt van de regeling de gewestelijke aangelegenheid van het geregeld vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer betrof. Het Hof waarschuwde evenwel dat de regeling niet op een onevenredige wijze afbreuk mag doen aan de bevoegdheid van andere regelgevers, met name de gemeenschappen die destijds bevoegd waren inzake toerisme.¹⁹⁴⁸

799. De gewesten zijn in beginsel niet bevoegd voor het regelen van de specifieke vervoersvoorzieningen in verband met gemeenschapsbevoegdheden.¹⁹⁴⁹ Zo behoort het schoolvervoer in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het onderwijs. De gewesten zijn evenwel bevoegd om de machtigingen toe te kennen voor het bijzonder geregeld leerlingenvervoer overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, BWHL, en om het gebruik ervan te bevorderen.¹⁹⁵⁰ Volgens Verstege vormen de bevoegdheden van de gemeenschappen, gewesten en de federale overheid inzake het leerlingenvervoer “allesbehalve homogene bevoegdheidspakketten. Overlappendingen en bevoegdheden die elkaar doorkruisen zijn onvermijdelijk”.¹⁹⁵¹

800. Om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Parlement tot compensatie van de openbardienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstige beperkte mobiliteit oordeelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State dan weer dat het zwaartepunt van de regeling eerder het vervoersaspect dan het zorgaspect betrof. Aangezien de regeling betrekking had op de gewestbevoegdheid voor een bijzondere vorm van geregeld vervoer kon de regeling dan ook geen toepassing vinden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.¹⁹⁵² Het Vlaamse

¹⁹⁴⁷ GwH 31 mei 2001, nr. 75/2001, B.3-B.7.

¹⁹⁴⁸ GwH 28 mei 2009, nr. 87/2009, B.10-B.14. Volgens de Raad van State mag het gewest “evenwel geen regels uitvaardigen met betrekking tot de toeristische activiteit op zich. Met andere woorden, het Gewest mag niet regelgevend optreden inzake de aanvullende diensten zoals het verstrekken van vertalingen en van toeristische informatie ter gelegenheid van dat vervoer” (adv.RvS 42.982/4 van 25 juni 2007 over een ordonnantie ‘houdende de organisatie van openbaar vervoer tussen bezienswaardigheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl. St. Br.Parl.* 2007-08, nr. A-444/1 (15) 16).

¹⁹⁴⁹ Adv.RvS 42.982/4 van 25 juni 2007, voormeld.

¹⁹⁵⁰ Adv.RvS 35.805/4 van 8 oktober 2003 over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van 1 april 2004 ‘betreffende het schoolvervoer en de plannen inzake schoolverplaatsingen’, *Parl. St. W.Parl.* 2003-04, nr. 634/1, (18), nrs. 4, 5 en 7; adv.RvS 27.321/4 van 23 maart 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juli 1998 ‘portant réglementation du transport des élèves fréquentant les établissements d’enseignement organisés ou subventionnés par la Communauté française sur le territoire de la région de langue française’, *Parl. St. W.Parl.* 1997-98, nr. 373/1, 16.

¹⁹⁵¹ R. VERSTEGE, “Constitutionele beginselen met betrekking tot het leerlingenvervoer”, *TORB* 2011-12, (64) 70, nr. 20.

¹⁹⁵² Adv.RvS 51.178/3 van 17 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2012 ‘tot compensatie van de openbardienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit’, *Parl. St. Vl.Parl.* 2011-12, nr. 1719/1, 74, nr. 4.

Parlement heeft het advies van de Raad van State op dit punt evenwel niet gevolgd en in zijn latere adviezen is de Raad van State hier niet meer op ingegaan.¹⁹⁵³

801. Geconfronteerd met de vraag naar de bevoegdheidsafbakeningen voor diensten die de staatsgrenzen overschrijden, oordeelde de Raad van State dat “geregeld vervoer dat uitsluitend binnen de Belgische landsgrenzen plaatsvindt, [...] steeds [wordt] geacht tot het ‘streekvervoer’ te behoren, hoe groot de afstanden ook mogen zijn. Van het geregeld vervoer dat de landsgrenzen overschrijdt, wordt aangenomen dat het nog het kenmerk van ‘streekvervoer’ vertoont, als het binnen een beperkte strook aan weerszijden van de grens blijft, waarbij in de praktijk een afstand van tweemaal 25 km gehanteerd blijkt te worden.”¹⁹⁵⁴ De federale overheid blijft bevoegd voor het geregeld vervoer dat deze afstanden overschrijdt “met name het grensoverschrijdend geregeld vervoer en het ongeregeld vervoer (autocardiensten)”.¹⁹⁵⁵ De gewesten zijn dan weer bevoegd voor alle (grensoverschrijdende) bijzondere vormen van geregeld vervoer.¹⁹⁵⁶

802. De regelgeving inzake de activiteiten van het taxivervoer is een gewestaangelegenheid. Daartoe behoort ook de definitie van “taxivervoer”.¹⁹⁵⁷

Het vertrekpunt van de taxidienst is volgens het Grondwettelijk Hof een relevant aanknopingspunt om de gewestelijke regelgeving binnen de territoriale bevoegdheidsfeer te lokaliseren (nr. 862). Bijgevolg mag een gewestelijke regelgeving eisen dat de exploitant van taxidiensten over een vergunning beschikt van de gemeente van waaruit hij taxidiensten wenst aan te bieden. De gewestelijke regelgeving mag evenwel niet verhinderen dat een vergunning wordt verleend aan personen die taxidiensten exploiteren van op het grondgebied van een ander gewest.¹⁹⁵⁸ De gewestelijke regelgeving mag er evenmin aan in de weg staan dat taxidiensten waarvan de exploitatiezetel buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest is gelegen hun ritten kunnen voortzetten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, zonder dat daartoe een vergunning is vereist.¹⁹⁵⁹ Meer algemeen verzetten artikel 6, § 1, VI, derde lid, en artikel 92bis, § 2, c), BWHI (nr. 805) zich ertegen dat een gewestelijke overheid eenzijdig bepalingen vaststelt met als specifiek doel of met als specifiek gevolg dat aangelegenheden worden geregeld die betrekking hebben op de uitoefening op het grondgebied van een gewest van activiteiten van taxidiensten die worden geëxploiteerd vanuit plaatsen die buiten het grondgebied van dat gewest zijn gelegen.¹⁹⁶⁰

1953 Adv.RvS 53.539/3 van 12 juni 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 ‘tot compensatie van de openbaredienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit’.

1954 Adv.RvS 29.982/3 van 4 juli 2000 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 435/1 (121) 132.

1955 *Ibid.* 133.

1956 Adv.RvS 48.921/3 van 16 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2010 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg voor het geregeld vervoer en de bijzondere vormen van geregeld vervoer’.

1957 Adv.RvS 25.982/9 van 27 januari 1997 over een voorstel van wet ‘tot wijziging de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten’, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 700/2.

1958 GwH 24 september 2015, nr. 129/2015, B.7-B.9.

1959 GwH 27 mei 2008, nr. 85/2008, B.7.1.

1960 GwH 24 september 2015, nr. 129/2015, B.6, adv.RvS 21.739/9 van 23 december 1992 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging en aanvulling van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten’, *Parl.St.* Br.Parl. 1994-95, nr. A-368/1, (43) 44.

Door de bijzondere wet van 16 juli 1993 werd het “verhuren van auto’s met chauffeur” aan artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, BWHI toegevoegd.¹⁹⁶¹ Dit in reactie op het oordeel van de Raad van State dat de diensten voor verhuring van voertuigen duidelijk onderscheiden zijn van de taxidiensten zodat de gewesten aan de BWHI geen enkele bevoegdheid ontleenden om deze te regelen.¹⁹⁶² Het gevolg was dat geen enkele instantie bevoegd was voor deze aangelegenheid, “terwijl de sector van de verhuur van auto’s met chauffeur de officiële taxibedrijven een enorm nadeel berokkent”.¹⁹⁶³

803. De federale overheid is wat de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van auto’s met chauffeur betreft evenwel bevoegd gebleven voor de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, alsmede voor de algemene politie over het wegverkeer (nrs. 826 e.v. en 842).¹⁹⁶⁴ Zo behoren het regelen van de controles waaraan de taxi’s worden onderworpen en het bepalen van de maximale ouderdom van een taxi tot de normen inzake technische voorschriften en veiligheid.¹⁹⁶⁵ Strekt een technische eis er echter niet toe om de veiligheid van het wegverkeer te bevorderen, maar beoogt deze eerder een grotere veiligheid en meer comfort voor de reizigers – zoals dit het geval is voor het verbod op het aanbrengen van publiciteit op de buitenste ruiten van de voertuigen – dan behoort de regeling eerder tot de bevoegdheid van de gewesten.¹⁹⁶⁶ De mogelijkheid om bepaalde kleuren of kleurencombinaties voor het schilderen van de buitenkant van de voertuigen te verbieden, beoogde dan weer wel om de verkeersveiligheid te bevorderen. De regeling behoort dan ook tot de bevoegdheid van de federale overheid.¹⁹⁶⁷ Bij het ontwerpen van de technische voorschriften inzake de voertuigen en de algemene regels voor de politie van het wegverkeer dienen de gewestregeringen te worden betrokken.¹⁹⁶⁸

Vanzelfsprekend blijft de federale overheid bevoegd voor de regels betreffende de sociale zekerheid van de taxichauffeurs. Dit neemt niet weg dat de gewesten de toekenning en het behoud van de vergunning om een taxidienst te exploiteren afhankelijk kunnen stellen van de voorwaarde dat de exploitant zijn verplichtingen op het vlak van sociale zekerheid is nagekomen.¹⁹⁶⁹ De federale overheid kan evenwel geen verkapte erkenningsnormen voor taxivervoer invoeren via de sociale zekerheidsregelgeving.¹⁹⁷⁰

1961 Meer bepaald werden de woorden “en de taxidiensten” vervangen door de woorden “het taxivervoer en het verhuren van auto’s met chauffeur”. Deze wijziging werd aangenomen ingevolge een amendement ingediend in de Senaatscommissie (*Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 146). Het amendement werd niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

1962 Adv.RvS 21.739/9 van 23 december 1992, voormeld. Vgl. B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, die Keure, 1994, 97.

1963 *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 146.

1964 Adv.RvS 23.838/9 van 8 februari 1995 over een ontwerp van KB ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 maart 1975 betreffende de vergunningen en bewijzen voor taxidiensten’. Zie ook *Parl. St.* Senaat 1988, nr. 405/2, 117 en *Parl. st.* Kamer 1988, nr. 516/1, 17.

1965 Adv.RvS 22.414/9 van 10 mei 1993 over een besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Regering ‘tot vaststelling van de bijkomende voorschriften waaraan de Brusselse taxi’s en de uitrusting ervan moeten voldoen’.

1966 RvS 13 maart 2014, nr. 226.741, Belgische Staat, §§ 6.1-6.6.

1967 Het voorschrijven van een bepaalde kleur zou dan weer wel tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Adv. RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’.

1968 Art. 6, § 4, 3°, BWHI.

1969 Adv.RvS 23.838/9 van 8 februari 1995, voormeld.

1970 Adv.RvS 30.058/1 van 11 mei 2000 over een ontwerp van KB ‘tot wijziging van artikel 3, 5°bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Het arbeidsrecht, inzonderheid de regeling van de arbeidsduur, ressorteert onder de federale overheid. Indien de regeling van de rusttijden niet de bescherming van de werknemers beoogt maar een betere bediening van de gebruikers, is de federale overheid evenwel niet langer bevoegd.¹⁹⁷¹

804. Sinds de zesde staatshervorming zijn de gewesten volledig bevoegd voor het prijsbeleid inzake de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur (art. 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, BWHI).^{1972, 1973} Het regelen van de taximeters behoort ingevolge de zesde staatshervorming ook tot de bevoegdheid van de gewesten (art. 6, § 1, VI, vijfde lid, 9°, en XII, 5°, BWHI).¹⁹⁷⁴

805. Er moet tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid overleg worden gepleegd over de samenwerking tussen de spoorwegen en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer met het oog op de coördinatie en de bevordering van het openbaar vervoer.¹⁹⁷⁵

De gewesten moeten een samenwerkingsakkoord sluiten voor de regeling van de aanlegenheden die betrekking hebben op de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten¹⁹⁷⁶ die zich uitstrekken over meer dan één gewest.¹⁹⁷⁷ Over de diensten voor het verhuren van auto's met chauffeurs die zich uitstrekken over meer dan één gewest, moet geen samenwerkingsakkoord worden gesloten.¹⁹⁷⁸

11. De loods-, bebakenings-, reddings- en sleepdiensten

806. De gewestbevoegdheid inzake “de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee” (art. 6, § 1, X, eerste lid, 9°, BWHI) is onveranderd gebleven sedert de toewijzing ervan bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Naar luid van de parlementaire voorbereiding van die wet wordt met de bevoegdheid bedoeld:

- de uitoefening van de loodsdienst op zeeschepen in internationale wateren, in de Belgische territoriale wateren, op de Westerschelde, op het kanaal van Gent naar Terneuzen, op de Beneden-Zeeschelde en op de Bovenschelde tot de sluis van Wintham;
- de ondersteuningsdiensten op het water in de internationale wateren, in de Belgische territoriale wateren, op de rede van Vlissingen en op de Schelde;

¹⁹⁷¹ Adv.RvS 23.839/9 van 8 februari 1995 over een ontwerp van KB ‘rusttijden van de taxichauffeurs’.

¹⁹⁷² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, p. 99.

¹⁹⁷³ Voor de zesde staatshervorming konden de gewesten de tarieven vaststellen, maar ze dienden hierbij rekening te houden met het algemene prijsbeleid van de federale overheid, waaronder de maximumtarieven (GwH 15 oktober 1996, nr. 56/96, B.20-B.23). Het afbakenen van de perimeter van taxi's was een gewestbevoegdheid (GwH 11 februari 2004, nr. 25/2004, B.9-B.11; RvS 11 maart 2010, nr. 201.843, Waals Gewest, §§ 6-7; RvS 26 januari 2005, nr. 139.838, Waals Gewest, § 3).

¹⁹⁷⁴ Vgl. met adv.RvS 22.414/9 van 10 mei 1993, voormeld.

¹⁹⁷⁵ Art. 6, § 3bis, 3°, BWHI.

¹⁹⁷⁶ De samenwerkingsverplichting slaat op de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de taxidiensten, en niet op de ritten, die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan één gewest (GwH 27 mei 2008, nr. 85/2008, B.6.2; adv.RvS 21.739/9 van 23 december 1992 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging en aanvulling van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten’, *Parl.St.* Br.Parl. 1994-95, nr. A-368/1).

¹⁹⁷⁷ Art. 92bis, § 2, c), BWHI.

¹⁹⁷⁸ GwH 15 oktober 1996, nr. 56/96, B.5.

- de ondersteuningsdiensten aan wal, opererend vanuit de kusthavens Vlissingen, Gent en Antwerpen;
- de walradarketen langs de kust en de Schelde en tot de rede van Antwerpen;
- het sluiten namens de Belgische Staat, van akkoorden met Nederland over de loodsgeldtarieven en het innen van loodsgelden;
- de uitvoering van de bebakening in internationale wateren, in de Belgische territoriale wateren, op de Westerschelde en op de Beneden-Zeeschelde;
- de sleepdienst en de reddingsdienst van de kust die optreden in de internationale wateren en in de Belgische territoriale wateren;
- de diensten die technische bijstand verlenen of instaan voor de bouw van de voor de vermelde diensten bestemde uitrustingen en schepen.¹⁹⁷⁹

807. De walradarketen is, door de informatie die zij verstrekt, zowel dienstig voor de ondersteuning van het loodsen als voor de verkeersbegeleiding. Uit geen enkel gegeven blijkt dat de bijzondere wetgever een onderscheid heeft willen maken op grond van de aan de walradarketen opgedragen taken. Het Grondwettelijk Hof leidt daaruit af dat het gewest tevens bevoegd is om het systeem van verkeersbegeleiding dat door die walradarketen tot stand komt, ter beschikking te stellen van de deelnemers aan het scheepvaartgebeuren.¹⁹⁸⁰ Het Vlaamse Gewest is dus bevoegd voor de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens, alsook voor de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum.¹⁹⁸¹ Een beperking van de aansprakelijkheid van bepaalde overheidsinstanties kan worden beschouwd als inherent aan een regeling inzake verkeersbegeleiding of optreden bij scheepvaartincidenten, op voorwaarde dat die beperking de uitoefening van de federale bevoegdheid op het vlak van het burgerlijke aansprakelijkheidsrecht niet onmogelijk maakt of op overdreven wijze bemoeilijkt.¹⁹⁸²

808. Wat de loodsdiensten betreft is de gehele aangelegenheid, zowel in organieke als in functionele zin, aan de gewesten overgedragen. De bevoegdheid van het gewest omvat bijgevolg ook het stellen van regels betreffende de loodsactiviteit zelf.¹⁹⁸³ Het Grondwettelijk Hof preciseerde in dat verband dat de regels betreffende de loodsactiviteit het leiden van ieder vaartuig, individueel genomen, tot onderwerp hebben, met als bedoeling het vaartuig omheen natuurlijke of andere hindernissen te brengen en aldus te onderscheiden zijn van de verkeersregels, die betrekking hebben op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en erop gericht zijn dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren (nr. 826).¹⁹⁸⁴ Het onderscheid tussen begeleidingsregels en verkeersregels heeft sedert de zesde staatshervorming echter aan belang ingeboet, aangezien de politie over het verkeer op waterwegen voortaan in haar geheel tot de bevoegdheid van de gewesten behoort (nr. 835).

¹⁹⁷⁹ *Parl. St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 17.

¹⁹⁸⁰ GwH 26 januari 1997, nr. 2/97, B.12-B.13.

¹⁹⁸¹ Adv.RvS 38.901/3 van 20 september 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2006 'betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum', *Parl. St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 746/1, 64.

¹⁹⁸² Adv.RvS 51.715/1/V van 2 augustus 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 juli 2013 'tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum', *Parl. St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2069/1, 32.

¹⁹⁸³ GwH 26 januari 1997, nr. 2/97, B.3.2.

¹⁹⁸⁴ GwH 26 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3.

809. Het behoort tot de gewestelijke bevoegdheid de dienst aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de reddingsoperaties en de regels vast te stellen die op die dienst van toepassing zijn. Het opleggen van de verplichting, aan de kapitein van een schip dat passagiers vervoert en de maatschappij die dat schip exploiteert, om de passagiers te tellen en de hun betreffende gegevens te registreren, zijn regels van algemene politie.¹⁹⁸⁵ Die laatste regels behoren wat het vervoer op waterwegen betreft sedert 1 juli 2014 ook tot de gewestelijke bevoegdheid (nrs. 834 e.v.), maar het onderscheid blijft relevant voor de zeegebieden die onder de rechtsbevoegdheid van België vallen, aangezien de beheersbevoegdheid van het gewest er wel en de politiebevoegdheid er niet speelt (nr. 860).

12. De (uitzondering op de) politie over het verkeer op waterwegen

810. De bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft de gewesten de bevoegdheid verleend voor “de regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen” (art. 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI). De bespreking van de algemene politiebevoegdheid komt verderop aan bod (nrs. 834 e.v.). Hieronder gaan we enkel in op de uitzondering.

De uitzondering slaat, zoals voor het vervoer over de weg (nr. 817), op het vervoer¹⁹⁸⁶ van drie bijzondere categorieën van gevaarlijke stoffen. Daaruit mag worden afgeleid dat de regeling van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de waterwegen voor het overige en dus in de regel¹⁹⁸⁷ aan de gewesten toekomt, op grond van hun politiebevoegdheid over de waterwegen. Dat is niet geheel coherent aangezien de regeling van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de weg wel een autonome bevoegdheidsgrondslag heeft in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI.¹⁹⁸⁸

Op het eerste gezicht is het evenmin coherent dat de regeling van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de waterwegen niet aan dezelfde overlegverplichting is onderworpen, tussen de gewestregeringen onderling, als de regeling van hetzelfde vervoer over de weg (nr. 819). Dit is maar schijn. Op grond van artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI moet elke gewestregering immers overleg plegen met de andere gewestregeringen en de federale overheid over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen, waartoe ook het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer op de binnenwateren wordt gerekend (nr. 835). Omgekeerd moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regels inzake het vervoer van de drie bijzondere categorieën van gevaarlijke stoffen, aangezien dit de reglementering van het vervoer betreft in de zin van artikel 6, § 4, 3°, BWHI.

¹⁹⁸⁵ Adv.RvS 29.466/4 van 25 juni 1999 over een ontwerp dat heeft geleid tot het KB van 1 december 1999 ‘inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen’.

¹⁹⁸⁶ De gewesten zijn bevoegd voor de regeling van een schip dat niet varende is en dat geladen is met gevaarlijke stoffen, ook al gaat het over ontplofbare stoffen (adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’).

¹⁹⁸⁷ Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1,149-150, adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

¹⁹⁸⁸ Zie E. VAN HOODONK, “De bevoegdheidsverdeling inzake zee- en binnenvaart, waterwegen en havens na de Zesde Staatshervorming”, *TRNI* 2014, (428) 429-430.

811. Volgens de toelichting omvat de gewestbevoegdheid in elk geval de regeling die is neergelegd in het koninklijk besluit van 31 juli 2009 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren'.¹⁹⁸⁹

De federale overheid blijft evenwel in de eerste plaats bevoegd voor het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, hetgeen tot de volksgezondheid en de veiligheid van de voedselketen behoort. Het betreft volgens de toelichting het vervoer van al dan niet verwerkte materie van dierlijke oorsprong die (mogelijk) ziekteverwekkers bevat. De uitsluiting zou in elk geval slaan op de regeling die in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en uitvoeringsbesluiten daarvan is vervat.

Daarnaast blijft de federale overheid bevoegd voor het vervoer van radioactieve stoffen. Volgens de toelichting zijn daarmee in elk geval de stoffen bedoeld die zijn opgesomd in klasse 7 van het Europees Verdrag van 30 september 1957 'betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg'.¹⁹⁹⁰ Het betreft met name de regeling vervat in hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 'houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen'.

Ten slotte blijft de federale overheid onverkort bevoegd voor het vervoer van ontplofbare stoffen. Ook op dit punt verwijst de toelichting naar bepaalde klassen van het voormelde verdrag en naar de regeling vervat in enkele koninklijke besluiten.¹⁹⁹¹

13. De bemannings- en veiligheidsvoorschriften van binnenschepen

812. De bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft de gewesten bevoegd gemaakt voor "de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart en de regels inzake de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt" (art. 6, § 1, X, eerste lid, 11°, BWHI).

Wat de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart betreft, gaat het met name om de veiligheidsregels zoals opgenomen in het koninklijk besluit van 9 maart 2007 'houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk'.¹⁹⁹² De binnenvaart wordt niet nader omschreven, maar redelijkerwijze mag worden aangenomen dat het de vaart met binnenschepen of binnenvaartuigen betreft.¹⁹⁹³

De bevoegdheid inzake de veiligheidsvoorschriften is ruimer. Zij betreft volgens de toelichting de binnenschepen en de kustvaartschepen. Voor die laatste, zowel vracht- als passagiersschepen, gelden bijzondere regels.¹⁹⁹⁴ Met de veiligheidsregels zijn ook bedoeld de binnenvaartinspectie en de schouwing van de binnenschepen, zoals bepaald

1989 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 149. Daarnaast zou ook de regelgeving inzake de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen (KB en MB 5 juli 2006) tot de gewestbevoegdheid behoren, voor zover zij met het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren en over de wegen verband houdt, aldus E. VAN HOOYDONK, *l.c.*, 430.

1990 Beter gekend als het "ADR" (Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route).

1991 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 149-150.

1992 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 148.

1993 Zie daarover E. VAN HOOYDONK, *l.c.*, 431.

1994 O.a. het KB van 8 maart 2007 'betreffende binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt', zie E. VAN HOOYDONK, *l.c.*, 432.

in hoofdstukken 4 en 4bis van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van vaartuigen’, maar niet de veiligheidsregels met betrekking tot de pleziervaartuigen en de plezierboten, gedefinieerd in artikel 1, 5° en 6°, van dezelfde wet.¹⁹⁹⁵

813. Volgens de Raad van State houden ook de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 december 1998 ‘betreffende het verkrijgen van vaarbewijzen voor het besturen van binnenvaartuigen bestemd voor het goederen- en personenvervoer’, die handelen over de betreffende vaarbewijzen, de examens over vakkennis die ervoor moeten worden afgelegd, de diensten aan dek die ervoor moeten worden geleverd en de controle van lichamelijke en geestelijke geschiktheid die ervoor moet worden ondergaan, verband met de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart en met de regels inzake de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt.¹⁹⁹⁶

14. De minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen, waterwegen en hun aanhorigheden

814. De gewesten zijn bevoegd voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen en hun aanhorigheden, en van waterwegen en hun aanhorigheden (art. 6, § 1, X, eerste lid, 12°, BWHI), zij het dat de gewestregeringen hierover wel onderling overleg moeten plegen (art. 6, § 2, 4°, BWHI) “met het oog op de coördinatie tussen de wegbeheerders” (zie ook nrs. 766, 770 en 772).¹⁹⁹⁷

De term “minimale” had evengoed achterwege kunnen blijven aangezien de gewesten vóór de zesde staatshervorming al bevoegd waren voor de aanvullende veiligheidsnormen. We zien overigens niet in hoe de term “minimale” enige praktische betekenis zou kunnen hebben voor het afbakenen van de draagwijdte van de overlegverplichting.

815. De federale overheid blijft bevoegd voor de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van havens, dijken, luchthavens en vliegvelden.¹⁹⁹⁸ De federale overheid moet hierover wel overleg plegen met de gewestregeringen (nrs. 756, 785, 788, 792 en 794).¹⁹⁹⁹ De gewesten zijn bevoegd om aanvullende veiligheidsnormen aan te nemen. Van Hooydonk wijst erop dat de gewesten ook bevoegd zijn voor de normering van de bouw en de onderhoud van dijken die als een aanhorigheid van de waterweg kunnen worden beschouwd.²⁰⁰⁰

816. In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt artikel 6, § 1, X, eerste lid, 12°, BWHI aangekondigd als de overdracht van de “normering van de verkeersinfrastructuur”. Volgens diezelfde toelichting is het “niet logisch dat de gewesten – als wegbeheerder en als bevoegde overheid met betrekking tot weg-

1995 *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 148.

1996 *Adv.RvS* 57.371/VR/3 van 15 juni 2015, voormeld.

1997 *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 142.

1998 Het gaat om bouwtechnische veiligheidsvoorschriften die een minimum aan continuïteit en uniformiteit van de structuren over de gewestgrenzen heen moeten waarborgen. Wat de dijken betreft, hebben deze normen betrekking op o.m. de kruinhoogte en de breedteopbouw. Wat de luchthavens en vliegvelden aangaat, worden de standaarden en aanbevelingen van de internationale organisaties voor burgerluchtvaart bedoeld (*Parl. St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 20).

1999 Art. 6, § 3, 4°, BWHI.

2000 E. VAN HOYDONK, *l.c.*, 432, nr. 18.

beheer in het algemeen – hiervoor niet bevoegd zijn.”²⁰⁰¹ Onder meer in het licht hiervan merkt de Raad van State op, de logica niet in te zien waarom minimale veiligheidsnormen inzake havens en dijken dan voorbehouden blijven voor de federale overheid.²⁰⁰²

15. Het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg

817. De bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft de gewesten bevoegd gemaakt voor “de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking” (art. 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI). Het betreft een analoge bevoegdheid als voor het vervoer over de waterwegen, met dezelfde uitzonderingen (nr. 810).²⁰⁰³

Logischerwijze slaat de bevoegdheid niet enkel op de bescherming van de weginfrastructuur – daarvoor waren de gewesten immers reeds bevoegd (nr. 760) – maar omvat zij het veilig en vlot verkeer van het uitzonderlijke en gevaarlijk vervoer en vormt zij derhalve een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de federale overheid inzake verkeersreglementering (nrs. 826 e.v.).

818. Wat het uitzonderlijk vervoer over de weg betreft, verwijst de parlementaire voorbereiding met name naar het koninklijk besluit van 2 juni 2010 ‘betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’ en het ministerieel besluit van 16 december 2010 ‘betreffende de procedure, de vorm en de inhoud van de vergunning voor het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen’. Ook wat het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg betreft, wordt een aantal koninklijke en ministeriële besluiten vermeld.

In de parlementaire voorbereiding wordt er voorts op gewezen dat de gewesten voortaan eveneens bevoegd zijn voor de vestigingsvoorwaarden (nr. 866), een instrument waarvan in deze materie veelvuldig gebruik wordt gemaakt. De gewesten zijn dan ook bevoegd om bv. de toegang tot het beroep te regelen van bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren, om vestigingsvoorwaarden te bepalen van ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren en van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren.²⁰⁰⁴

819. Krachtens artikel 6, § 2, 5°, BWHI moeten de gewestregeringen onderling overleg plegen over de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg. Zoals reeds opgemerkt, is de regeling van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de waterwegen niet aan dezelfde overlegverplichting onderworpen (nr. 810).

²⁰⁰¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 141.

²⁰⁰² Adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over het voorstel van bijzondere wet Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/3, 39, 40-41. De staatssecretaris bleef namens de institutionele meerderheid hierop het antwoord op schuldig (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/5, 275).

²⁰⁰³ Het uitgezonderd vervoer wordt in de parlementaire voorbereiding op precies dezelfde manier verduidelijkt als voor het vervoer over de waterwegen (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 137-138).

²⁰⁰⁴ Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

Met de federale regering moet geen overleg worden gepleegd over de reglementering van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg,²⁰⁰⁵ maar de gewestregeringen moeten van hun kant wel worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regels inzake het vervoer van de drie bijzondere categorieën van gevaarlijke stoffen, aangezien dat de reglementering van het vervoer betreft in de zin van artikel 6, § 4, 3°, BWHI.

16. De bijkomende financiering voor investeringen in de spoorwegen

820. Hoewel de spoorwegen beheerd door de NMBS een federaal voorbehouden bevoegdheid zijn (nr. 775), zijn de gewesten sinds de inwerkingtreding van de zesde staats-hervorming bevoegd om in bijkomende financiering te voorzien voor “investeringen in de aanleg, aanpassing of modernisering van de spoorlijnen, alsook van de bijkomende uitrusting op de onbewaakte stopplaatsen, om hun zichtbaarheid en intermodaliteit met openbaar vervoer, actieve vervoerswijzen, taxi’s en autodelen te verbeteren” (art. 6, § 1, X, eerste lid, 14°, BWHI).

Een dergelijke bevoegdheid is atypisch voor de Belgische bevoegdheidsverdeling, waar de financieringsbevoegdheid (“*spending power*”) in beginsel de materiële bevoegdheid volgt.^{2006, 2007}

821. Deze nieuwe financieringsbevoegdheid van de gewesten wordt evenwel aan een hele reeks voorwaarden gekoppeld. Zij moet:

- het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en het (de) betrokken gewest(en) overeenkomstig artikel 92bis, § 4^{onies}, BWHI;
- slaan op bijkomende investeringen, m.n. investeringen die verder gaan dan deze voorzien in “een meerjareninvesteringsplan dat effectief in voldoende financiering door de federale overheid voorziet teneinde een aantrekkelijk en performant aanbod voor het spoorwegvervoer dat goed aansluit op de andere vervoermiddelen te verzekeren op het gehele grondgebied”;
- gebeuren “in een door het [...] samenwerkingsakkoord vastgelegde evenredigheid ten opzichte van de federale financiering”; en
- beperkt zijn tot de duur van het samenwerkingsakkoord, dat op zijn beurt moet beperkt zijn tot de duur van het meerjareninvesteringsplan.

Hiermee wordt de mogelijkheid geboden voor een gewest om in een aanvullende financiering te voorzien voor bijkomende ontwikkelingen, niet om te voorzien in de prefinitanciering van investeringen in en de exploitatie van het spoorwegnet beheerd door de

2005 De afdeling Wetgeving van de Raad van State had dat nochtans voorgesteld, zie adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013, voormeld, 40.

2006 D. VAN EECKHOUTTE, *l.c.*, 471, nr. 25. Zie ook adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 (*supra* noot 63) 9-15.

2007 De gewesten beschikken ook over een *spending power* voor investeringen in de infrastructuur beheerd door de NMBS indien deze een voldoende aanknopingspunt heeft met de eigen materiële bevoegdheden (adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 maart 2002 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS’, *Parl.St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1463/1,15)..

NMBS zoals al bepaald in het meerjareninvesteringsplan.²⁰⁰⁸ Of zoals de staatssecretaris namens de institutionele meerderheid het verduidelijkte: “er [is] geen sprake [...] van prefinanciering. [De f]ederaal overheid moet voldoende blijven investeren. Gewesten kunnen bovenop bij financieren voor eigen noden. Vlaanderen kan ook bovenop financieren als Wallonië dan niet doet en omgekeerd.”²⁰⁰⁹ (sic)

2008 Adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013, voormeld, 39. Zie ook nr. 776 en C. FOMMILLE, B. MARTEL en V. DELANNOY, “De bevoegdheidsverdeling in België inzake het spoorvervoer en de (beperkte) impact van de Zesde Staatshervorming”, *TRN* 2014, (418) 425, nrs. 20 en 21.

2009 *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 275.

III. Verkeer en verkeersveiligheid

822. Met de zesde staatshervorming werd een nieuwe rubriek XII ingelast in artikel 6, § 1, BWHL, waarbij zeven aangelegenheden aan de gewesten werden overgedragen “wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft”. De bijzondere wetgever maakt niet duidelijk waarin deze aangelegenheden zich onderscheiden van deze van rubriek X “wat de openbare werken en vervoer betreft” al was het maar omdat hij de onder rubrieken X en XII overgedragen aangelegenheden in de toelichting samen bespreekt.²⁰¹⁰

Met de nieuwe aangelegenheden lijkt de bijzondere wetgever uitdrukking te hebben willen geven aan een algemene beleidsdoelstelling die aan de overdrachten onder de rubrieken X en XII ingevolge de zesde staatshervorming ten grondslag ligt, namelijk “de verkeersveiligheid te versterken, rekening houdend met de objectieve verschillen op het vlak van de mobiliteit in de gewesten, die een gedifferentieerd verkeersveiligheidsbeleid rechtvaardigen”.²⁰¹¹

823. Rekening houdend met het holistische karakter van de term “verkeersveiligheid” – die tevens de verkeersreglementering omvat – en het feit dat de nieuwe aangelegenheden worden gedefinieerd volgens de doelstelling die de overheid wenst te bereiken (“beleid”), meent Weerts dat de nieuwe rubriek XII een paradigmashift teweeg brengt. Ze herkent hierin een “principiële bevoegdheid” voor de gewesten, hetgeen zij beschrijft als “une compétence disposant ou non d’une telle ouverture interprétative permettant d’y raccrocher des éventuelles compétences accessoires.”²⁰¹² Meer concreet zou het erop neerkomen dat, “située dorénavant dans la matière très large de la politique de la sécurité routière, la police de la circulation apparaît comme strictement limitée aux aspect réservés dans la douzième rubrique de l’article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans cette logique, la politique en matière de sécurité routière pourrait être interprétée comme conférant aux régions tout ce que le législateur spécial n’a pas réservé à l’autorité fédérale en matière de police de la circulation.”²⁰¹³

824. De toelichting bij het voorstel van bijzondere wet Zesde Staatshervorming bevestigt dat de onder rubriek XII overgedragen aangelegenheden voorheen onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteerden inzake de verkeersreglementering,²⁰¹⁴ waardoor die laatste aangelegenheid nog meer verknipt wordt dan voorheen.

De ruime bewoordingen van artikel 6, § 1, XII, 7°, BWHL, waardoor de gewesten bevoegd zijn voor de bevordering van de verkeersveiligheid, lijken de stelling van Weerts dat het algemeen beleid inzake de verkeersveiligheid aan de gewesten werd overgedragen te ondersteunen (zie ook nr. 857).²⁰¹⁵

2010 Aan beide categorieën worden wel enkele juridische onderscheiden gevolgen verbonden. Zo zal bv. de Koning enkel de uitvoering kunnen schorsen van ordonnanties en besluiten van de Brusselse Regering die betrekking hebben op aangelegenheden bedoeld in art. 6, § 1, X, BWHL (art. 45 Brusselwet; nr. 757) en bestaat een bijzonder regime voor de overdracht van de federale overheid aan de gewesten van goederen die verbonden zijn met de aangelegenheden bedoeld in art. 6, § 1, X, BWHL (art. 57, §§ 2 en 4, Financieringswet; nr. 758).

2011 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 18.

2012 S. WEERTS, “Sécurité routière” in M. UYTENDAELE en M. VERDUSSEN (eds.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l’Etat*, Brussel, Larcier, 2015, 767.

2013 *Ibid.*, 768.

2014 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 134.

2015 De toelichting bij het voorstel van bijzondere wet neemt weliswaar een niet-reglementaire aangelegenheid (“Overdracht van de bevoegdheden van het BIVV”) als vertrekpunt van de bevoegdheidsoverdracht (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 140), maar de tekst zelf van de bijzondere wet is hier duidelijk niet toe beperkt.

De invoeging van de nieuwe rubriek XII lijkt de huidige bipolaire benadering van de bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds de gewestelijk openbare werken en vervoer en anderzijds de federale algemene verkeerspolitie te doorbreken, en een werkbare toepassing van de onder rubriek XII overgedragen bevoegdheden lijkt een ruime interpretatie van het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheidsverdelend criterium te vereisen, waarbij – indien nodig – een voorrang aan de gewesten zal moeten worden gegeven.

825. Volgens Fornoville, Martel en Delannoy hebben de onder rubriek XII overgedragen aangelegenheden enkel betrekking op *wegverkeer* en -vervoer.²⁰¹⁶ De bewoordingen van de meeste punten onder rubriek XII lijken die stelling te bevestigen. Dit is evenwel niet het geval voor het ruimer geformuleerde punt 7° van artikel 6, § 1, XII, BWHI.²⁰¹⁷ Wat het verkeer over de waterwegen betreft, vallen de betrokken verkeersveiligheidsaangelegenheden sowieso onder de bevoegdheid van de gewesten aangezien de gehele verkeersreglementering inzake de waterwegen is overgedragen (nr. 835).

1. Politie over het wegverkeer (verkeersreglementering)

826. Hoewel de federale overheid bevoegd is voor de organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst op federaal en lokaal niveau zoals bedoeld in artikel 184 GW (politie in de organieke betekenis) en voor de algemene administratieve politie en de handhaving van de openbare orde op gemeentelijk vlak (politie in de functionele betekenis) (nrs 610 e.v.),²⁰¹⁸ moet inzake politie ook rekening worden gehouden met artikel 6, § 4, 3°, BWHI. Uit die bepaling vloeit voort dat het aannemen van “de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer” een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken.

De verkeersreglementering heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.²⁰¹⁹ De bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer is dan de bevoegdheid om de ordening van het wegverkeer op zich te regelen. In de praktijk wordt vaak gesproken van “de verkeersregels”.²⁰²⁰

827. Met de regels van de algemene politie zijn luidens de parlementaire voorbereiding bedoeld de politiereglementen die van toepassing zijn op de verschillende vervoerswijzen, zoals de politie van het wegverkeer, het algemeen reglement van de scheepvaartwegen, het politiereglement op de spoorwegen, de politie van het personenvervoer per tram, pré-metro, metro, autobus en autocar en de politie van de zeevaart en de luchtvaart.²⁰²¹

²⁰¹⁶ C. FORNOVILLE, B. MARTEL en V. DELANNOY, *l.c.*, 426, nr. 27.

²⁰¹⁷ Vgl. ook met GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.4.2-B.5.

²⁰¹⁸ Dat laatste wordt afgeleid uit art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, BWHI: bv. GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.6.3.

²⁰¹⁹ GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.4.4.

²⁰²⁰ RvS 15 april 2014, nr. 227.117, Vlaams Gewest; adv.RvS 38.901/3 van 20 september 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2006 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’, *Parl.St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 746/1, 66.

²⁰²¹ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 21.

828. Het Grondwettelijk Hof heeft uit de bewoordingen van artikel 6, § 4, 3°, BWHI afgeleid dat de voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid enkel slaat op de *algemene* politie. Daartoe behoren de algemene reglementen die de Koning op grond van artikel 1 van de Wegverkeerswet²⁰²² vermag vast te stellen. Dat artikel maakt deel uit van hoofdstuk I 'Algemene reglementen' van de voormelde wet. Het koninklijk besluit van 1 december 1975 'houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg', beter gekend als het Verkeersreglement, is dus in beginsel een federale aangelegenheid.

Naast de machtiging tot het vaststellen van algemene reglementen voorziet de Wegverkeerswet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen. Zo belast artikel 2 bijvoorbeeld de gemeenteraden ermee reglementen vast te stellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. De artikelen 2, 2bis en 3 van de Wegverkeerswet maken deel uit van hoofdstuk II 'Aanvullende reglementen'. De aanvullende reglementen hebben aldus een bijzonder toepassingsgebied en 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. Zij behoren bijgevolg tot de bevoegdheid van de gewesten.²⁰²³ In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming wordt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof op dat punt bevestigd.²⁰²⁴

De federale overheid is met andere woorden bevoegd voor de *algemene* verkeerspolitie. De gewesten zijn bevoegd voor de *bijzondere* verkeerspolitie. Het gaat niet om een accessoire maar om een autonome bevoegdheid, waarvan de uitoefening dus niet noodzakelijk in verband moet staan met een andere gewestbevoegdheid.²⁰²⁵ Dat neemt uiteraard niet weg dat de aanvullende verkeersreglementen moeten worden genomen met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid.²⁰²⁶

Volgens de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mogen de aanvullende verkeersreglementen niet in strijd zijn met de verkeersregels die de federale overheid op grond van artikel 6, § 4, 3°, BWHI heeft uitgevaardigd tenzij de federale overheid in een mogelijkheid tot afwijken heeft voorzien.²⁰²⁷ Dat standpunt is te strikt. Voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State volstaat het dat de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel naleven (nr. 831).

829. Op grond van de uiteengezette bevoegdheidsverdeling vernietigde het Grondwettelijk Hof de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 7 februari 2003 'houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid', die precies de voormelde artikelen 2, 2bis

2022 Wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij KB van 16 maart 1968.

2023 GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.11.3-B.11.7. Zie ook GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.4.4-B.5.2; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.6.4-B.7.2; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.5.4-B.6.2; GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.5.2-B.9.2; GwH 28 maart 2013, nr. 48/2013, B.4.4-B.5.2. Om het verkeer in bv. de bossen te regelen, dient de decreetgever dus niet langer een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI), vgl. GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.5-B.12.

2024 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 3-2232/1, 139.

2025 Hoewel het eerste arrest verkeerdelijk die indruk wekt, GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.5.3. Zie J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, de Keure, 142-145.

2026 O.a. GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.11.7.

2027 RvS 15 april 2014, nr. 227.117, Vlaams Gewest.

en 3 van de Wegverkeerswet beoogden te wijzigen,²⁰²⁸ meer bepaald omdat de aanvullende verkeersreglementen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

Het Vlaams Parlement heeft vervolgens het decreet van 16 mei 2008 'betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens' aangenomen. Artikel 3 van dat decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de aanvullende reglementen op de gewest- en provinciewegen vaststelt. Onverminderd de voorgaande bepaling, kan de gemeente eveneens, met toepassing van artikel 4 van het decreet, zulke reglementen vaststellen op de gewest- en provinciewegen die zich op haar grondgebied bevinden. Ten slotte bepaalt artikel 5 van het decreet dat de gemeente de aanvullende reglementen op de gemeentewegen die zich op haar grondgebied bevinden, vaststelt.

830. Het Hof vernietigde eveneens de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008, die wijzigingen aanbrachten aan de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren. De bestreden bepalingen voorzagen in de mogelijkheid voor gemeenten om concessiehouders en autonome gemeentebedrijven in te schakelen bij het voeren van een lokaal parkeerbeleid (invorderen parkeerheffingen). Het Hof stelde vast dat de gewijzigde bepalingen betrekking hadden op *aanvullende* gemeentelijke parkeerreglementen en dat de wijziging daarvan derhalve tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.²⁰²⁹

Niet veel meer dan een maand na de voormelde vernietiging heeft het Vlaams Parlement, door de goedkeuring van een bijna identieke regeling, in een decretale grondslag voor de betrokken concessies voorzien. Naar aanleiding van de beroepen tot vernietiging van het Vlaamse decreet van 9 juli 2010 'houdende de invordering van parkeerheffingen door parkeerbedrijven' heeft het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid van de gewesten bevestigd.²⁰³⁰

Ten slotte kan de federale wetgever, volgens het Grondwettelijk Hof, op grond van zijn bevoegdheid inzake de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, voorzien in een regeling van gemeentelijke administratieve sancties voor bepaalde verkeersinbreuken, voor zover die althans beperkt zijn tot overtredingen van de algemene reglementen.²⁰³¹

831. De Raad van State heeft zich bij de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof aangesloten. De aanvullende reglementen inzake de politie over het wegverkeer in de haven en luchthavengebieden behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.²⁰³² De bepaling van het koninklijk besluit van 27 februari 2013 die aan de gemeenteraden de bevoegdheid verleent om aanvullende reglementen vast te stellen die betrekking hebben op "het verkeer tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen gelegen binnen de zee- of de rivierhavens", schendt de bevoegdheidsverdelende regels. Het komt immers aan de gewesten toe de overheden aan te wijzen die bevoegd zijn om de aanvullende reglementen op het wegverkeer vast te stellen.²⁰³³

²⁰²⁸ GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.4.1-B.5.3.

²⁰²⁹ GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.6.1-B.7.4.

²⁰³⁰ GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

²⁰³¹ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.12.1-B.12.4.

²⁰³² Adv.RvS 54.650/VR/3 van 27 januari 2014 over een ontwerp van KB 'tot oprichting van het luchthavengebied in de verkeersreglementering en de reglementering betreffende de voertuigen en hun inschrijving'.

²⁰³³ RvS 15 april 2014, nr. 227.117, Vlaams Gewest.

De gewesten mogen volgens de Raad van State, “bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake de aanvullende politiereglementen afwijken van de federale reglementen inzake de algemene politie op het wegverkeer, doch slechts in de mate, 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. Bovendien dienen de gewesten bij de uitoefening van die bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen en vermogen zij derhalve niet op onevenredige wijze afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer als bedoeld bij artikel 6, § 4, 3°, BWHI door het uitoefenen van deze bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken”.²⁰³⁴

De Raad van State heeft gepreciseerd dat die aanvullende reglementen enkel omstandigheden kunnen regelen die een periodiek of permanent karakter hebben en bijgevolg geen betrekking kunnen hebben op gelegenheidstoestanden. Hij leidt dat *a contrario* af uit de gemeentelijke politiebevoegdheid, bepaald in artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, waarvan de regeling aan de federale overheid is voorbehouden (art. 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, BWHI) en die de regeling van gelegenheidstoestanden omvat, maar niet de maatregelen tot regeling van blijvende of periodieke toestanden.²⁰³⁵

Een maatregel inzake permanente toestanden is bijvoorbeeld het afbakenen van bepaalde zones – verkeersleefbare zones, milieuzones, lage emissiezones – waar (vervuilende) voertuigen niet of slechts beperkt zijn toegelaten. Een regeling die de regering of de gemeenten machtigt om dergelijke zones in te stellen behoort niet tot de algemene maar tot de bijzondere politie. Aangezien zij beperkt is tot plaatselijke en bijzondere omstandigheden, moet zij worden beschouwd als een machtiging om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen.²⁰³⁶ Een periodieke toestand die bij aanvullend reglement kan worden geregeld, is bijvoorbeeld een wekelijks terugkerende markt.

Het valt de gewesten ten slotte niet toe om in de uitoefening van hun bevoegdheden inzake de aanvullende reglementen op de politie van het wegverkeer regels te bepalen die ertoe strekken de (federale) technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen aan te passen (zie nr. 842). Derhalve, wanneer de gewesten in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheid inzake het uitvaardigen van aanvullende verkeersreglementen maatregelen nemen, dan mogen die maatregelen geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de federale overheid om de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen te bepalen.²⁰³⁷

²⁰³⁴ Adv.RvS 54.872/VR van 29 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid 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, 40.

²⁰³⁵ Adv.RvS 55.003/4 van 3 februari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’, *Parl. St. Br.Parl.* 2013-14, nr. A-513/1, 11-12.

²⁰³⁶ Adv.RvS 52.007/VR/3/4 van 16 oktober 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’, *Parl. St. Br.Parl.* 2012-13, A-353/1, 191-192. Zie evenwel in andere zin o.a. adv.RvS 44.542/3 van 25 mei 2008 over een voorstel van wet ‘betreffende de instelling van milieuzones in steden en gemeenten’, *Parl. St. Kamer* 2007-08, nr. 1108/2, 5; adv. RvS 50.724/3 van 27 december 2011 over een voorstel van decreet ‘houdende invoering van milieuzones en verkeersleefbare zones in gemeenten’, *Parl. St. Vl.Parl.* 2010-11, nr. 1103/2, 6-7; J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1192.

²⁰³⁷ Adv.RvS 54.872/VR van 29 januari 2014, voormeld, *l.c.*, 42, met verwijzing naar eerdere adviezen.

832. Krachtens artikel 6, § 4, 3°, BWHI moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer (merk op: niet beperkt tot het wegverkeer). Ter gelegenheid van de zesde staatshervorming werd die verplichting beperkt en versterkt. Aan de ene kant geldt zij niet langer voor de regels van politie over het verkeer op de waterwegen, aangezien die bevoegdheid volledig naar de gewesten is overgeheveld (nrs. 834 e.v.).²⁰³⁸ Aan de andere kant is het medezeggenschap van de gewestregeringen inzake het wegverkeer versterkt. Het betrekken van de gewestregeringen bij de voormelde ontwerpen houdt normalerwijze in dat zij daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld om hun opvatting over die ontwerpen aan de bevoegde overheid kenbaar te maken. Het vereist in de regel dat die overheid antwoordt op de opmerkingen en bezwaren die door de gewestregeringen worden geformuleerd, zonder dat daardoor evenwel haar beslissingsbevoegdheid wordt aangetast (nr. 879). Dat laatste blijft zo, maar indien een gewestregering een ongunstig advies uitbrengt over de ontworpen politieregels “voor het wegverkeer”, dan dient de bevoegde federale overheid voortaan een interministeriële conferentie te organiseren alvorens een beslissing te kunnen nemen. Bij gebreke van akkoord op die conferentie kan de federale overheid de ontworpen regels aannemen, doch enkel nadat zij het voorwerp hebben uitgemaakt van een beslissing van de federale Ministerraad (art. 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI). In wezen komt dat neer op het toevoegen van een verplichte voorafgaande vormvereiste van overleg in de federale Ministerraad (althans totdat duidelijk is dat het overleg alsnog niet vereist is, bv. als blijkt dat de gewesten geen negatief advies hebben uitgebracht of dat er een akkoord is bereikt op de interministeriële conferentie).²⁰³⁹

Dezelfde bepaling biedt sedert de zesde staatshervorming aan elke gewestregering de mogelijkheid om wijzigingen aan de politieregels voor het wegverkeer voor te stellen. De bevoegde federale overheid legt die voorstellen ter overleg voor aan de regeringen van de drie gewesten en in geval van consensus neemt de Koning ze aan of legt Hij ze neer in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (art. 6, § 4, 3°, tweede lid, BWHI).

833. Tot slot kan, meer in het algemeen maar hier in het bijzonder, worden gewezen op de accessoire bevoegdheid van de gewesten voor het toezicht en de handhaving in de aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheid behoren. In de toelichting wordt eraan herinnerd dat dit onder meer inhoudt dat de gewesten bevoegd zijn voor het bepalen van de administratieve en de strafrechtelijke sancties, en het aanwijzen van gewestelijke inspecteurs, zonder dat hierbij evenwel afbreuk kan worden gedaan aan de prerogatieven van de politie, het parket en de hoven en rechtbanken.²⁰⁴⁰

2038 De uitzondering, in art. 6, § 4, 3°, eerste lid, BWHI is ongelukkig geplaatst. Krachtens die bepalingen moeten de gewestregeringen worden betrokken bij “het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”. De regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer worden doorgaans als één bevoegdheid beschouwd, zodat de uitzondering ook slaat op de verkeersreglementering. Strikt genomen slaat de uitzondering niet op de reglementering van het vervoer over de waterwegen, noch op de bedoelde technische voorschriften, voor zover die nog tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren (bv. het vervoer van bepaalde stoffen of de veiligheidsvoorschriften van zeeschepen).

2039 Adv.RvS 57.641/VR van 14 juli 2015 over een ontwerp van KB ‘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’; D. VAN EECKHOUTTE, *l.c.*, 461, noot 10.

2040 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 3-2232/1, 138 en 150. Zie ook *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 3-2234/1, 3.

2. Politie over het verkeer op waterwegen

834. Volledig in de lijn van hetgeen voorafgaat oordeelde het Grondwettelijk Hof in een arrest van 21 november 2013 dat de regels van de *algemene politie* en de reglementering op het verkeer en vervoer, met name “het algemeen reglement van de scheepvaartwegen” en “de politie op de zeevaart” een federale bevoegdheid zijn gebleven, maar dat de *bijzondere politieregels*, bv. wat de waterwegen, de havens en hun aanhorigheden betreft, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren (nrs. 769 en 784). Zo werden de gewesten in beginsel bevoegd bevonden om door middel van politieverordeningen onder meer de goederenbehandeling en opslag, het in- en ontschepen van passagiers en de vrijheid van handel en nijverheid in kanaal- en havengebonden activiteiten te regelen.²⁰⁴¹ Ook bijzondere reglementen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de bijzondere kenmerken van de betrokken waterweg, kunnen uit hun aard zelf geen regels van algemene politie bevatten.²⁰⁴²

835. De regels van politie over het verkeer op waterwegen zijn sedert de zesde staats-hervorming uitdrukkelijk aan de gewesten toegewezen, met uitzondering van de regeling inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen (nr. 810). Hier geldt dus niet langer het onderscheid tussen de bevoegdheid voor de algemene en de bijzondere of aanvullende reglementen (of algemene en bijzondere verkeerspolitie, nr. 828), aangezien beide aspecten vanaf 1 juli 2014 aan de gewesten toekomen.

Bijgevolg komt het de gewesten toe om het *Algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk*, bepaald bij koninklijk besluit van 15 oktober 1935, en het *Algemeen politie-reglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk*, bepaald bij koninklijk besluit van 24 september 2006, te wijzigen. In de parlementaire voorbereiding worden die twee reglementen aangehaald als zaken die “in elk geval” onder de betrokken politiebevoegdheid ressorteren, waaruit mag worden afgeleid dat de opsomming niet uitputtend is.²⁰⁴³ Tot de politiebevoegdheid behoort met name ook de veiligheid van het scheepvaartverkeer,²⁰⁴⁴ zodat onder meer de regeling inzake het onderzoek van scheepvaartongevallen, geregeld bij de wet van 2 juni 2012,²⁰⁴⁵ voortaan aan de gewesten toekomt. Zij dienen daarbij vanzelfsprekend de grenzen van hun territoriale bevoegdheid te eerbiedigen (nr. 860).

De betrokken gewestregering moet bovendien overleg plegen met de andere gewestregeringen en de federale overheid over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen (art. 6, § 3bis, 6°, BWHI). Die overlegverplichting vervangt de vroegere verplichting voor de federale overheid, toen die nog bevoegd was, om de gewestregeringen te betrekken bij het ontwerpen van dergelijke regels. In artikel 6, § 4, 3°, BWHI zijn “de regels van politie over het verkeer op waterwegen” nu uitdrukkelijk uitgezonderd van de laatstgenoemde verplichting (nr. 832). De verplichting om ook met de federale overheid overleg te plegen is niet onlogisch, gelet op de uitzonderingen en de territoriale afbakening van de betrokken politiebevoegdheid (nr. 836). De Raad van State

2041 GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.3.4-B.4.2, met verwijzing naar GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.3.1-B.3.3. Zie ook RvS 30 juni 1998, nr. 74.842, Belgische Staat.

2042 RvS 9 maart 2009, nr. 191.155, Vlaams Gewest, m.b.t. de maximumafmetingen en -diepgang van de vaartuigen op het kanaal van Gent naar Terneuzen.

2043 *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 2; E. VAN HOODYDONK, *l.c.*, 429.

2044 GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.4.4 en B.5.3.

2045 Wet van 2 juni 2012 ‘betreffende de federale instantie voor onderzoek van scheepvaartongevallen’.

is van oordeel dat de woorden “de regels van politie over het verkeer op waterwegen” in artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI dezelfde draagwijdte hebben als diezelfde woorden in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI (zie ook nr. 874). Ook het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer op de binnenwateren (met uitzondering van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen, nr. 810) valt onder de overlegverplichting van artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI.²⁰⁴⁶

836. De waterwegen waarop de politiebevoegdheid betrekking hebben, zijn niet beperkt tot de waterwegen waarop de beheersbevoegdheid van de gewesten betrekking heeft (art. 6, § 1, X, eerste lid, 2°, BWHI, nrs. 768 e.v.). Die laatste omvatten bijvoorbeeld niet de havens, die onder een andere bevoegdheidstoewijzing ressorteren (art. 6, § 1, X, eerste lid, 3°, BWHI, nrs. 781 e.v.), terwijl de gewestbevoegdheid inzake verkeerspolitie vanzelfsprekend geldt voor alle waterwegen, met inbegrip van de vaarroutes in de havens (nr. 784).²⁰⁴⁷ De politiebevoegdheid van de gewesten heeft evenwel geen betrekking op de verkeersreglementering in de territoriale wateren (nrs. 860 en 868). Hetzelfde geldt voor de implementatie van het zogenaamde Zeeaanvaringsreglement (Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee), dat schepen onder Belgische vlag moeten naleven op zee. De gewestelijke politiebevoegdheid maakt daarentegen geen onderscheid naargelang het type vaartuig. Het kan van toepassing zijn op zeeschepen (op gewestwaterwegen), binnenschepen, pleziervaartuigen en andere soorten vaartuigen.²⁰⁴⁸

837. Het algemeen reglement betreffende de politie over het verkeer op waterwegen wordt geregionaliseerd, maar de regels betreffende het politiekorps blijven federaal, net zoals de bevoegdheid inzake de douane en het statuut van de scheepvaartpolitie.²⁰⁴⁹ De gewesten zijn met andere woorden enkel bevoegd voor de politie in de functionele betekenis en niet voor de politie in de organieke betekenis (nr. 826). Dat neemt niet weg dat de gewesten, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, eigen inspectiediensten mogen oprichten.²⁰⁵⁰

3. Politie over het spoorverkeer

838. De spoorwegen zijn uitdrukkelijk uitgezonderd van de gewestelijke bevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°bis, BWHI (nr. 775 e.v.). Het politiereglement op de spoorwegen valt onder de algemene politiebevoegdheid van de federale overheid (nr. 827).

4. Politie over het luchtverkeer

839. De federale overheid blijft integraal bevoegd voor de regels inzake luchtverkeer en luchtverkeersveiligheid (nrs. 792 en 827), met inachtneming van de voorgeschreven

²⁰⁴⁶ Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’.

²⁰⁴⁷ E. VAN HOOYDONK, *l.c.*, 430.

²⁰⁴⁸ *Ibid.* 431.

²⁰⁴⁹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 150.

²⁰⁵⁰ Zie art. 11, derde lid, BWHI.

overlegverplichtingen (nr. 832). De vaststelling van de vliegprocedures behoort aldus tot de bevoegdheid van de federale overheid, met dien verstande evenwel dat de vliegprocedures de gebruikers van het luchtruim in staat moeten stellen te voldoen aan de vereisten die de gewesten op het stuk van het leefmilieu – inzonderheid inzake geluidshinder – kunnen opleggen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.²⁰⁵¹ Een systeem van badges voor gebruik op de vliegvelden aan de “luchtzijde” (“côté piste”) die de loutere beveiliging van de luchtvaartinstallaties te boven gaat (nr. 791), heeft eveneens betrekking op de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer (art. 6, § 4, 4°, BWHL) en op de algemene regels van de verkeerspolitie (art. 6, § 4, 3°, BWHL).²⁰⁵² Bepalingen die voorzien in de toekenning van een exploitatievergunning voor een luchthaven bevatten op zich geen verkeersregels.²⁰⁵³

840. Voor het wegverkeer in de luchthavengebieden geldt de hoger beschreven opdeling tussen de algemene en de aanvullende reglementen. De aanvullende gemeentelijke reglementen zijn alleen bestemd om in de luchthavengebieden te worden toegepast op de openbare wegen die zich op het grondgebied bevinden van de gemeente die ze goedkeurt. Ze zijn niet van toepassing op het verkeer op de landingsbanen van een luchthaven, die immers geen deel uitmaken van de openbare weg.²⁰⁵⁴ De gewestregeringen moeten worden betrokken bij het ontwerpen van regels van algemene politie, en de technische voorschriften inzake de verkeers- en vervoersmiddelen (nr. 832).²⁰⁵⁵

5. De reglementering van het vervoer

841. Zoals hoger vermeld, moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie (de waterwegen uitgezonderd) “en de reglementering op het verkeer en vervoer”. De regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer worden doorgaans als één bevoegdheid inzake de “verkeersregels” beschouwd, die reeds uitgebreid is besproken (nrs. 826 e.v.). De bevoegdheid inzake reglementering van het vervoer valt daar strikt genomen niet onder. Daar moet echter terstond aan worden toegevoegd dat het vervoer in beginsel een gewestbevoegdheid is en dat ook de vestigingsvoorwaarden²⁰⁵⁶ op enkele uitzonderingen na aan de gewesten zijn toevertrouwd (nr. 866). De technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen (nr. 842) en ook de vervoersveiligheidsvoorschriften²⁰⁵⁷ behoren wel nog tot de bevoegdheid van de federale overheid (met uitzondering van het vervoer over het water, nrs. 812 en 835).

2051 Adv.RvS 39.675/AG van 4 april 2006 over een voortontwerp van wet ‘inzake het vastleggen van vliegprocedures’, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2466/1, 42-43. Zie ook *supra* nr. 43.

2052 Adv.RvS 35.678/VR van 23 juli 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 18 september 2003 ‘relatif à l’attribution et au port des badges d’accès et d’identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne’; RvS 8 oktober 2007, nr. 175.462, Belgische Staat.

2053 GwH 11 januari 2006, nr. 3/2006, B.8.2.

2054 Adv.RvS 54.650/VR/3 van 28 januari 2014, voormeld.

2055 Art. 6, § 4, 3°, BWHL.

2056 Zie bv. RvS 20 september 1999, nr. 82.295, Belgische Staat, m.b.t. het invoeren van een vergunningsstelsel voor het verrichten (of de organisatie) van bezoldigd personenvervoer over de weg.

2057 Adv.RvS 35.678/VR van 23 juli 2003, voormeld; RvS 8 oktober 2007, nr. 175.462, Belgische Staat.

6. Technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen

842. Krachtens artikel 6, § 4, 3°, BWHI moeten de gewestregeringen niet alleen worden betrokken bij de verkeersregels (nr. 832), maar ook bij de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen. Volgens het Grondwettelijk Hof heeft die federale bevoegdheid betrekking op de technische voorschriften die worden vastgesteld “ter behartiging van een federale aangelegenheid, namelijk de veiligheid van het wegverkeer”.²⁰⁵⁸ Hoewel het verkeersveiligheidsbeleid inmiddels in ruime mate aan de gewesten is toevertrouwd (art. 6, § 1, XII, BWHI), zijn de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen een grotendeels federale bevoegdheid gebleven.

Tot die technische voorschriften behoren op het eerste gezicht de technische eisen voor voertuigen voor vervoer te land, voor de onderdelen ervan en voor het veiligheidstoebehoren, zoals de eisen betreffende hun bouw, assemblage, erkenning, goedkeuring, herstelling en onderhoud, die door de Koning worden bepaald op grond van artikel 1, § 1, van de wet van 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’. Voorschriften die niet beogen de veiligheid van het wegverkeer te bevorderen, maar betrekking hebben op de exploitatie van het openbaar vervoer, zoals voorschriften die beogen het comfort van de reizigers te bevorderen, zijn geen technische eisen en behoren tot de bevoegdheid van de gewesten (art. 6, § 1, X, eerste lid, 8°, BWHI, nrs. 795 e.v.).²⁰⁵⁹ De mogelijkheid om bepaalde kleuren of kleurencombinaties voor het schilderen van de buitenkant van de voertuigen te verbieden, waarin artikel 72, eerste lid, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 voorziet, strekt er daarentegen wel toe de verkeersveiligheid te bevorderen en behoort bijgevolg tot de bevoegdheid van de federale overheid (nr. 803).

Het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling en de technische keuring van voertuigen, is krachtens artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI overgedragen aan de gewesten (nr. 842). Hetzelfde geldt voor de specifieke eisen inzake gewicht en lading van voertuigen, die sedert de zesde staatshervorming het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke bevoegdheidsgrondslag in artikel 6, § 1, XII, 3°, BWHI (nr. 846).

In aanvullende verkeersreglementen kan niet worden afgeweken van de federale technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen (nr. 831).

7. De snelheidsbeperkingen

843. De gewesten zijn sedert de zesde staatshervorming bevoegd voor “het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de auto-snelwegen zoals gedefinieerd in artikel 1, j), van het verdrag inzake het wegverkeer, gedaan te Wenen op 8 november 1968” (art. 6, § 1, XII, 1°, BWHI).²⁰⁶⁰

²⁰⁵⁸ GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.4.

²⁰⁵⁹ RvS 13 maart 2014, nr. 226.741, Belgische Staat, m.b.t. een voorschrift dat het aanbrengen van publiciteit op de buitenste ruiten van met name lijnbussen verbiedt en dienstaankondigingen op de ruiten slechts toelaat wanneer die het uitzicht van de reizigers niet belemmeren.

²⁰⁶⁰ Zie bv. het besluit van de Vlaamse Regering van ... ‘tot wijziging van artikel 11 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de

Volgens het vermelde verdragsartikel is een autosnelweg “een openbare weg die speciaal is ontworpen en aangelegd voor het verkeer met motorvoertuigen en waarop aanpalende eigendommen geen uitweg hebben en die (i) behalve op bepaalde plaatsen of tijdelijk, is voorzien van gescheiden rijbanen voor beide verkeersrichtingen, welke rijbanen van elkaar gescheiden zijn hetzij door een berm die niet voor het verkeer is bestemd, hetzij bij uitzondering op andere wijzen, en die (ii) geen andere openbare weg, spoor- of tramweg of pad voor voetgangers op hetzelfde niveau kruist”.

Voor het begrip “snelheidsbeperkingen” verwijst de parlementaire voorbereiding naar de nauwkeurige bepaling daarvan in de artikelen 11 (bebouwde kommen), 22bis, 3° (erven en woonerven), 22ter1, 1° (wegen met verhoogde inrichtingen), 22quater (zones met een snelheidsbeperking van 30 km/u), 22sexies2, tweede lid (voetgangerzones), 22septies2, eerste lid (speelstraten), en 22nonies, laatste lid (fietsstraten), van het Verkeersreglement. De snelheidsbeperkingen zijn afhankelijk van het type weg, de categorie voertuig en de weersomstandigheden. De notie “snelheidsbeperkingen” omvat evenwel niet de rijgedragsregels zoals bedoeld in artikel 10 van het Verkeersreglement.²⁰⁶¹

8. De verkeerstekens

844. De gewesten zijn sedert de zesde staatshervorming bevoegd voor “de regelgeving inzake het plaatsen en de technische eisen, evenals de controle op de verkeerstekens, met uitzondering van de verkeerstekens met betrekking tot douanestroken, aan overwegen en kruisingen met spoorwegen en op de militaire wegen” (art. 6, § 1, XII, 2°, BWHI). Het is evenwel de wegbeheerder die over het plaatsen van een verkeersteken beslist (nr. 765).

Onder verkeerstekens worden verstaan verkeerslichten, verkeersborden en wegmarkeringen. Het bepalen van de verkeerstekens blijft tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, omdat het in wezen de verkeersreglementering betreft (nrs. 826 e.v.). De gewesten zijn slechts bevoegd voor de drie uitdrukkelijk vermelde aspecten. Het betreft in elk geval de materie die thans wordt geregeld door het ministerieel besluit van 11 oktober 1976 waarbij de minimumafmetingen en de bijzondere plaatsingsvoorwaarden van de verkeerstekens worden bepaald (en door de bijlagen ervan) en het ministerieel besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende het signaleren van werken en verkeersbelemmeringen op de openbare weg’. Het betreft eveneens de algemene plaatsingsvoorwaarden, zoals thans bepaald in het Verkeersreglement.²⁰⁶² De controlebevoegdheid slaat uiteraard op de correcte plaatsing en het onderhoud van de verkeerstekens en niet op de naleving van de verkeerstekens door de weggebruikers, wat in wezen weerom tot de (controle van de) verkeersreglementering behoort.²⁰⁶³

845. De regelgeving wordt niet territoriaal opgesplitst afhankelijk van de plaats waar de verkeerstekens zich (zullen) bevinden zoals een lezing van de Nederlandstalige tekst van artikel 6, § 1, XII, 2°, BWHI zou kunnen suggereren (“verkeerstekens ... aan overwe-

openbare weg’ waarbij de algemene snelheidsbeperking op wegen buiten de bebouwde kommen wordt bepaald op 70 km per uur in plaats van op 90 km per uur.

²⁰⁶¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 134-135.

²⁰⁶² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 135.

²⁰⁶³ Zie in die zin ook B. MARTEL, “Bevoegdheden, middelen en instellingen inzake mobiliteit en verkeersveiligheid” in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 702-704.

gen en kruisingen met spoorwegen en op de militaire wegen”). De geviseerde regelgeving en controle worden daarentegen in hun algemeenheid aan de gewesten overgedragen, maar de federale overheid zal wel bevoegd blijven voor de bijzondere verkeerstekens voor bepaalde materies, meer bepaald deze “met betrekking tot” (“*relatives aux*”) douanestroken, overwegen, kruisingen met spoorwegen en militaire wegen,²⁰⁶⁴ wat in belangrijke mate een bevestiging lijkt te zijn van andere, federaal gebleven bevoegdheden (nrs. 756, 763 en 775).²⁰⁶⁵

9. De aslastenbeperkingen

846. Sinds de zesde staatshervorming zijn de gewesten bevoegd voor het verkeersveiligheidsbeleid inzake de “regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa’s over de assen van voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen, evenals de ladingsekerings en de afmetingen en de signalisatie van de lading” (art. 6, § 1, XII, 3°, BWHI). Deze bevoegdheid maakte voorheen deel uit van de federale bevoegdheid om de technische eisen van voertuigen te bepalen (nr. 842).

In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet wordt er evenwel op gewezen dat deze aangelegenheid voor de gewesten niet volledig nieuw is. De gewesten waren immers al bevoegd om ter zake regelgevend op te treden maar dan wel specifiek vanuit het oogpunt van de bescherming van de weginfrastructuur (nr. 760).²⁰⁶⁶ Zo had het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 127/2000 bevestigd dat de gewesten bevoegd zijn om op grond van die bepaling normen aan te nemen ter bescherming van de weginfrastructuur, onder meer ter bestrijding van schade aan het wegdek ingevolge spoorvorming en om op de niet-naleving van dergelijke normen straffen te stellen. Het Hof zag geen graten in de sanctionering door de Vlaamse decreetgever van de schade aan het wegdek door gewichtsoverschrijding met verwijzing naar de federale normen inzake maximaal toegelaten massa’s of massa’s onder de assen, aangezien de Vlaamse decreetgever die criteria enkel aanwendt voor het uitoefenen van een bevoegdheid die hem uitdrukkelijk is toegewezen, namelijk de zorg voor de weginfrastructuur.²⁰⁶⁷

De bijzondere wetgever wenste een stap verder te zetten aangezien het “belangrijk [is] dat de reglementering inzake de maximaal toegelaten massa en de massa’s over de assen van de voertuigen die gebruikmaken van de openbare wegen en de ladingsekering, tot de bevoegdheid van de gewestelijke wegeninspectie kan behoren. Deze overdracht aan de gewesten past aldus in de creatie van een homogeen bevoegdheidspakket ‘zwaar vervoer over de weg’”²⁰⁶⁸ (zie ook nr. 817).

2064 “A l’exception de la signalisation *relative aux* zones de douane, *aux* passages à niveau et *aux* croisements avec les voies ferrées et *aux* voies militaires” in de Franstalige tekst (onze cursivering, JT/DVE). Zie ook: *Parl. St. Senaat*, 2013-14, nr. 5-2232/5, 329; C. FORNOVILLE, B. MARTEL en V. DELANNOY, “De bevoegdheidsverdeling in België inzake het spoorvervoer en de (beperkte) impact van de Zesde Staatshervorming”, *TRNI* 2014, (418) 426, nr. 27.

2065 Zie ook *Parl. St. Senaat* 2013-14, nr. 5-2232/5, 329 en D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 469, nr. 21.

2066 *Parl. St. Senaat* 2012-13, nr. 5-2232/1, 135.

2067 GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.2-B.10.4; RvS 28 juni 2010, nr. 205.830, Sotexbois, §§ 10-11.

2068 *Parl. St. Senaat* 2012-13, nr. 5-2232/1, 135.

Op basis van artikel 6, § 1, XII, 3°, BWHI zijn de gewesten ook bevoegd om de lading van de voertuigen te regelen.²⁰⁶⁹

10. De technische keuring

847. De gewesten zijn sedert de zesde staatshervorming bevoegd voor “het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, met dien verstande dat de natuurlijke personen en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen” (art. 6, § 1, XII, 4°, BWHI).

848. De veiligheid van het voertuig is naar luid van de parlementaire voorbereiding één van de pijlers van het verkeersveiligheidsbeleid. Het toezicht op de naleving van de technische voorschriften, vastgesteld op federaal vlak (nr. 842),²⁰⁷⁰ is belangrijk voor het milieu en de verkeersveiligheid, vooral inzake zwaar vervoer (emissies, remmen, banden en stabiliteit). Het betreft in elk geval de materie bedoeld in hoofdstuk II 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’, voor zover de bepalingen van dat hoofdstuk geen betrekking hebben op de inschrijving van voertuigen, “noch op de productnormen”.²⁰⁷¹ De inschrijving van voertuigen en de productnormen blijven immers naar luid van de parlementaire voorbereiding tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.²⁰⁷² Dat neemt niet weg dat het toezicht op de naleving van die productnormen, wanneer het tegelijkertijd “technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling” betreft, aan de gewesten toekomt, zo niet zou van die toezichtsbevoegdheid weinig overeind blijven. Productnormen zijn immer alle regels die op dwingende wijze voorschrijven aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen (nr. 69 e.v.).²⁰⁷³

In zoverre de toepasselijke technische voorschriften federaal blijven, is de controle op de technische voorschriften voor voertuigen die is uitgevoerd in een gewest automatisch geldig in de andere gewesten.²⁰⁷⁴

849. Daarnaast zijn de gewesten bevoegd voor de technische keuring en de organisatie daarvan, wat in feite één bepaalde vorm van toezicht is op de naleving van de

2069 Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’.

2070 De bevoegdheid van de gewesten om toe te zien op de naleving van de technische federale voorschriften, veronderstelt evenwel dat de federale overheid voorafgaandelijk, op een algemene wijze, die voorschriften heeft bepaald (adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld).

2071 De bevoegdheid van de gewesten is evenwel geenszins hiertoe beperkt. Zo merkte de Raad van State op dat in zoverre bij dat KB technische eisen worden opgelegd voor de constructie (hoofdstuk VI) en de inrichting (hoofdstuk VII) van voertuigen, de gewesten eveneens bevoegd zijn om de naleving van die voorschriften te regelen (adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld).

2072 Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 143.

2073 Onder meer ter bescherming van het milieu, GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1; RvS 23 december 2011, nr. 217.043, Delta Air Lines Inc.

2074 Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 143.

federale voorschriften voor voertuigen met het oog op de inschrijving.²⁰⁷⁵ Volgens de parlementaire voorbereiding betreft de keuringsbevoegdheid met name de materies die in een reeks koninklijke en ministeriële besluiten worden geregeld, waaronder het koninklijk besluit van 26 april 2007 ‘tot vaststelling van de retributies voor de dekking der kosten van controle betreffende de instellingen belast met de technische controle’.²⁰⁷⁶

Merkwaardig is dat de bijzondere wet preciseert dat de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen. De bevoegdheidsverdelende bepaling bevat met andere woorden een inhoudelijk voorschrift waaraan de bevoegdheidsuitoefening door de gewesten moet voldoen. Een soortgelijke “erkenningsplicht” van de technische keuring in een andere lidstaat geldt overigens ook op Europees vlak.²⁰⁷⁷

De Raad van State merkt evenwel op dat de gewesten met elkaar moeten overleggen en informatie uitwisselen om na te gaan of een voertuig, een systeem, een onderdeel of een technische eenheid door één van de drie bevoegde gewestelijke instanties is goedgekeurd. Het gegeven dat “de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen”, mag er immers niet toe leiden dat sommige natuurlijke of rechtspersonen aan die controle ontsnappen.²⁰⁷⁸

850. De hier besproken toezichtbevoegdheid wijkt af van het beginsel dat de overheid die bevoegd is om wet- en regelgeving aan te nemen, ook belast is met de tenuitvoerlegging en controle ervan.²⁰⁷⁹ Bij het doorbreken van dat zogenaamde verticaliteitsbeginsel wordt het effectief en efficiënt uitoefenen van de betrokken bevoegdheid bemoeilijkt doordat één en dezelfde overheid niet langer in staat is om een maatschappelijke uitdaging van bron-tot-monding aan te pakken (en waarbij tevens een “*joint decision trap*” ontstaat).²⁰⁸⁰

11. De homologatie van radars en andere instrumenten

851. De gewesten zijn sedert de zesde staatshervorming bevoegd voor “de homologatie van radars en andere instrumenten die gelinkt zijn met de gewestelijke bevoegdheden” (art. 6, § 1, XII, 5°, BWHI).²⁰⁸¹ Die bevoegdheid omvat de modelgoedkeuring, de

2075 Daarnaast zijn er bv. ook de homologatie (dit is de eerste controle van voertuigen; de echte technische keuringen zijn alle navolgende controles) en de typegoedkeuring (dit is een eerste controle of een type van voertuig overeenstemt met de federale technische voorschriften), adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

2076 Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 144.

2077 HvJ 6 september 2012, Commissie/België, C-150/11, zie S. FEYEN, “De Zesde Staatshervorming en het EU-recht” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 76-77.

2078 Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

2079 Andere voorbeelden zijn art. 6, § 1, XII, 2° en 6°, BWHI.

2080 The “*joint-decision trap*” is een term uit de politieke wetenschappen die wijst op situaties van beleidsvorming in systemen van *multilevel governance* waarin verschillende overheden elk over een vetorecht beschikken. Aangezien een consensus vereist is om tot een beleidsbeslissing te komen, neigen deze te evolueren naar de beleidsvisie van de laagste gemene deler, zijn veranderingen van de bestaande toestand moeilijk door te voeren en kan het beleid bij gebrek aan een consensus zelfs in een impasse geraken. Een dergelijke situatie staat haaks op het beginsel dat de deelstaten autonoom zijn in de uitoefening van de aan hen overgedragen bevoegdheden.

2081 Bv. taxameters.

eerste ijk, de herijk en de technische controle van die instrumenten. De federale overheid blijft bevoegd voor de productnormen en de inschrijving van de voertuigen.²⁰⁸²

De voormelde homologatiebevoegdheid wordt in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 9°, BWHI, ook uitdrukkelijk uitgezonderd van de bevoegdheid inzake metrologie en normalisatie die, in de rubriek “economie”, aan de federale overheid is voorbehouden.

852. De homologatiebevoegdheid betreft de materies die met name in de artikelen 16 tot 23 van de wet van 16 juni 1970 ‘betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen’ worden geregeld (voor zover zij betrekking hebben op de radars en andere instrumenten die gelinkt zijn met de gewestelijke bevoegdheden).²⁰⁸³

853. Aangezien de gewesten enkel bevoegd zijn voor de homologatie van radars die verband houden met de gewestelijke bevoegdheden, blijft de federale overheid parallel bevoegd voor de homologatie van radars die worden ingezet op de snelwegen (*supra* nr. 93). De gewesten zijn bevoegd voor de homologatie van radars die worden ingezet op alle andere openbare wegen. Wanneer de politie eenzelfde radar voor snelwegen en andere wegen gebruikt, zijn twee afzonderlijke homologaties vereist, hetgeen evenwel de vraag doet rijzen naar de gelijkwaardigheid van beide homologaties en de noodzaak van wederzijdse erkenning van gelijkwaardige homologaties.²⁰⁸⁴

De homologatie, die momenteel door het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid (BIVV) wordt uitgevoerd, van andere instrumenten dan degene die gebruikt worden voor de technische wegcontrole blijft behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, aangezien die instrumenten verband houden met bevoegdheden die federaal blijven (homologatie van valhelmen, alcoholsloten, enz.).²⁰⁸⁵

12. De rijscholen en examencentra

854. Sinds 1 juli 2014,²⁰⁸⁶ zijn de gewesten bevoegd voor “de reglementering inzake de scholing en examen betreffende de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijscholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijsschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijsschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn” (art. 6, § 1, XII, 6°, BWHI).

855. De bevoegdheidsverdeling ingevolge artikel 6, § 1, XII, 6°, BWHI is uitermate gefragmenteerd.

²⁰⁸² *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 144-145.

²⁰⁸³ *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 145. Daaruit blijkt dat het ook gaat om een regelgevende bevoegdheid, zie B. MARTEL, “Bevoegdheden, middelen en instellingen inzake mobiliteit en verkeersveiligheid” in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 709.

²⁰⁸⁴ Zie S. FEYEN, *l.c.*, 75-80.

²⁰⁸⁵ *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 141. Zie ook nr. 858.

²⁰⁸⁶ RvS 24 september 2014, nr. 228.470, asbl Fédération des Auto-Ecoles Agréées, § 13.

Zo slaat de bevoegdheid van de gewesten op de wijze waarop de kennis en vaardigheden worden verworven voor het behalen van het rijbewijs,²⁰⁸⁷ waaronder het volgen van lessen in het kader van het rijbewijs met punten.²⁰⁸⁸ Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft daarentegen een federale bevoegdheid.²⁰⁸⁹

De bevoegdheid inzake het rijbewijs zelf blijft een federale bevoegdheid, waaronder ook het voorlopig rijbewijs,²⁰⁹⁰ het rijbewijs met punten en de regels inzake verval.²⁰⁹¹ In het kader van die bevoegdheid komt het aan de federale overheid toe te bepalen hetgeen al dan niet op het rijbewijs wordt vermeld. De gewesten mogen bijgevolg niet voorzien in het aanbrengen van codes op het rijbewijs.²⁰⁹²

Wat de vrijstelling van examens betreft, dient volgens de parlementaire voorbereiding een onderscheid te worden gemaakt: de vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen hangt samen met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en blijft dus federaal; terwijl de vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen, samenhangt met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die aan de gewesten toekomt.²⁰⁹³

De vrijstelling om houder te zijn van een rijbewijs is een federale bevoegdheid.²⁰⁹⁴ Het bepalen van de programma's en hun inhoud voor bestuurders die een opleiding volgen met het oog op het behalen van een rijbewijs of die een opleiding verstrekt door ondernemingen voor openbaar vervoer of in een landbouwschool of een landbouwopleidingscentrum, behoort weliswaar tot de bevoegdheid van de gewesten of de gemeenschappen, maar de goedkeuring van die programma's teneinde uit te maken of een vrijstelling van rijbewijs kan worden verleend, is dan weer een federale bevoegdheid. De Raad van State merkt op dat bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen.²⁰⁹⁵

De regeling van het model van het teken "L" waarmee het door de kandidaat bestuurde voertuig dient te zijn uitgerust, betreft de scholing die tot de bevoegdheden van de gewesten behoort.²⁰⁹⁶

856. Art. 6, § 1, XII, 6°, BWHI bevat ook inhoudelijke voorschriften over de wijze waarop de gewesten hun bevoegdheden moeten uitoefenen (vgl. nrs. 775 en 849): inwoners van een gewest moeten vrij zijn om een rijkschool te kiezen die in een ander gewest

²⁰⁸⁷ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 146.

²⁰⁸⁸ *Ibid.* 147.

²⁰⁸⁹ *Ibid.* 145-146. Of: het regelen "van de stof" waarop die examens betrekking hebben, is een federale bevoegdheid (adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld).

²⁰⁹⁰ Het Vlaams Gewest meent dat: "Inzake het voorlopig rijbewijs moet wel worden vastgesteld dat hier hetzelfde geldt als voor het 'echte' rijbewijs. De federale overheid blijft bevoegd voor de regels in verband met het model en de uitreiking van het voorlopig rijbewijs. Aan de toelichting bij de bijzondere wet kan geen ruimere interpretatie worden gegeven. Wanneer het standpunt zou worden ingenomen dat de reglementering van het voorlopig rijbewijs integraal tot de bevoegdheid van de federale overheid zou behoren, zou de bevoegdheid van de gewesten op dit vlak volledig worden uitgehold" (adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld).

²⁰⁹¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 145-146.

²⁰⁹² Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

²⁰⁹³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 147.

²⁰⁹⁴ Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

²⁰⁹⁵ *Ibid.* nr. 12.1.2.

²⁰⁹⁶ *Ibid.* nr. 12.2.2.

gelegen is en om examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest gelegen is, en een in een bepaald gewest erkende rijkschool mag eveneens in een ander gewest werkzaam zijn.²⁰⁹⁷ De bijzondere wetgever voorziet hier telkens in het beginsel van de wederzijdse erkenning als nadere precisering van het beginsel van de Belgische economische en monetaire unie vervat in artikel 6, § 1, VI, derde lid, BWHI.²⁰⁹⁸

13. De bevordering, sensibilisering en informatie

857. Sinds de zesde staatshervorming zijn de gewesten bevoegd voor de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (art. 6, § 1, XII, 7°, BWHI).

De “bevordering van de verkeersveiligheid” is een bijzonder ruim geformuleerde bevoegdheid die aangeeft dat voortaan het zwaartepunt van de verkeersveiligheidsbeleid naar de gewesten is verschoven (nrs. 823-824).

Dit wordt bevestigd in de parlementaire voorbereidingen. Daar waar de Raad van State er nog op had gewezen dat de overdracht aan de gewesten van de “bevordering, sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid” geen afbreuk kan doen aan de accessoire bevoegdheid van elke overheid om te communiceren over de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is,²⁰⁹⁹ reageerde de staatssecretaris voor de Staatshervorming hierop dat het net de bedoeling is dat de gewesten “exclusief” bevoegd zouden zijn voor de sensibilisering, de informatie en de bevordering inzake verkeersveiligheid “ongeacht de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben”.²¹⁰⁰ Aangezien de verkeersveiligheid ook door middel van verschillende andere aangelegenheden en instrumenten kan worden bevorderd, lijkt hiermee te worden aangegeven dat er sprake is van een concurrerende bevoegdheid met voorrang voor de gewesten.

De aangelegenheid “sensibilisering en informatiestrekking” die doorgaans als accessoir (d.i. een bijkomende bevoegdheid die elke overheid de instrumenten of middelen moet geven om de aan haar overgedragen materiële bevoegdheden – de zgn. hoofdbevoegdheden – op een efficiënte manier uit te oefenen) wordt bestempeld, zou voortaan enkel nog aan de gewesten toekomen.²¹⁰¹⁻²¹⁰²

858. In de parlementaire voorbereidingen wordt opgemerkt dat dit tevens aanleiding geeft tot een overheveling van bevoegdheden van het BIVV naar de gewesten, m.n. de bevoegdheid inzake “sensibilisering inzake verkeersveiligheid via het Centrum voor

2097 Volgens de toelichting zou het de bedoeling zijn dat een rijkschool die gehomologeerd is door een gewest en in dat gewest gevestigd is, *ipso facto* een bijkantoor zou mogen openen in een ander gewest (adv. RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over het voorstel van bijzondere wet Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/3, 40, nr. 2 en *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 146).

2098 Zie ook S. FEYEN, *l.c.*, 76-77, nr. 11.

2099 Adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013, voormeld (met verwijzing naar adv.RvS 30.145/3 van 4 juli 2000 over een voorstel van decreet ‘houdende controle op de voorlichtings- en communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid’, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 197/1 en adv.RvS 30.146/3 van 4 juli 2000 over een voorstel van decreet ‘houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid’, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 267/1).

2100 *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 276. Volgens de staatssecretaris zijn “Kenniss, studie en onderzoeksactiviteiten” accessoire bevoegdheden.

2101 Maar zie bv. ook art. 6, § 1, XII, 2°, 4° en 6° BWHI, waarbij o.m. wordt afgeweken van de accessoire bevoegdheid inzake de bestuurlijke handhaving van de eigen regels en inzake de erkenningsvoorwaarden van instellingen die deelnemen aan de uitvoering van het eigen beleid.

2102 D. VAN EECKHOUTTE, *l.c.*, 470-471, nr. 24.

informatie en sensibilisering (nieuwe media, sensibilisering, field team)”²¹⁰³ Hiermee werden evenwel niet alle bevoegdheden van het BIVV overgedragen naar de gewesten; de federale overheid kan bijgevolg vooralsnog zowel een retributie als belasting heffen ter financiering van het BIVV (nr. 853).²¹⁰⁴

859. De gewesten moeten een samenwerkingsakkoord sluiten over de organisatie van nationale sensibiliseringsacties inzake verkeersveiligheid langs de autosnelwegen (een onderdeel van de bevoegdheidsoverdracht overeenkomstig artikel 6, § 1, XII, 7° BWHI),²¹⁰⁵ waarbij de federale overheid moet worden betrokken.²¹⁰⁶

²¹⁰³ *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, p. 140.

²¹⁰⁴ Adv.RvS 58.291/1/3 van 19 oktober 2015 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Parlement 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016', *Parl. St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 544, (89) 101-103, adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

²¹⁰⁵ Art. 92bis, § 2, i), BWHI.

²¹⁰⁶ Art. 6, § 4bis, BWHI. Over de draagwijdte van de verplichting tot het betrekken van de federale overheid, zie *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/5, 277.

IV. Bijzondere vraagstukken

1. Territoriale bevoegdheid

860. De zeegebieden die onder de rechtsbevoegdheid van België vallen, worden doorgaans tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid gerekend.²¹⁰⁷ Toch is het Vlaamse Gewest krachtens artikel 6, § 1, X, tweede lid, BWHI bevoegd om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van bepaalde in artikel 6, § 1, X, eerste lid, BWHI opgesomde bevoegdheden, meer bepaald inzake de waterwegen en hun aanhorigheden (2°), de havens en hun aanhorigheden (3°), de zeewering (4°), de loods- en bebakeningendiensten van en naar de havens en de reddings- en sleepdiensten op zee (9°). Wat in het bijzonder die laatste diensten betreft, was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat de gewestbevoegdheid substantieel aan betekenis zou verliezen mocht zij zich niet uitstrekken tot de gebieden waarbinnen overeenkomstig internationale afspraken op die dienstverlening een beroep moet kunnen worden gedaan.²¹⁰⁸ Zoals hiervoor is gebleken (nr. 808), beperkt het werkgebied van de voormelde diensten zich niet tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest maar strekt het zich uit tot de Belgische en zelfs de internationale wateren.²¹⁰⁹ De werken en activiteiten verlenen het gewest volgens de parlementaire voorbereiding evenwel niet het eigendomsrecht op de natuurlijke rijkdommen die in de territoriale wateren en op het continentaal plat worden ontdekt.²¹¹⁰

De bevoegdheid inzake politie over het verkeer op waterwegen, die ook de veiligheid van het scheepvaartverkeer betreft (nr. 835), strekt zich daarentegen niet verder uit dan het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Die bevoegdheid is beperkt tot de binnenwateren, waarmee zijn bedoeld alle wateren aan de landzijde van de basislijn, zijnde de laagwaterlijn van de kust (nrs. 784 en 836). Daartoe behoren zowel de rivieren, kanalen en meren die voor binnenvaartschepen bevaarbaar zijn, als de maritieme wateren achter de basislijn, en met name de zeehavens (zie ook nrs. 784, 835-836).²¹¹¹ De zeevaartpolitie blijft met andere woorden een bevoegdheid van de federale overheid.

861. Het luchtruim wordt niet tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid gerekend. De gewesten zijn bijgevolg bevoegd om hun materiële bevoegdheden uit te oefenen in het luchtruim boven hun grondgebied. Het luchtverkeer behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid (nr. 839).

2107 Bv. adv.RvS 42.505/VR/3 van 17 april 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2007 'tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade', *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1252/1, 186; GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.9.1. Voor een kritische commentaar, zie D. VAN ECKHOUTTE, "Luchtruim is niet exclusief federaal. Noordzee ook niet", *Juristenkrant* 2007/149, 7.

2108 GwH 26 januari 1997, nr. 2/97, B.15.1-B.17.3.

2109 Zie ook RvS 9 maart 2009, nr. 191.156, Vlaamse Gewest.

2110 *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 18 en 42-43. Op basis van internationale afspraken kan deze eveneens slaan op de wateren van een vreemde staat, bv. Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 417/1.

2111 Adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015, voormeld.

862. Voor het overige moet elke decreetgever zijn regeling lokaliseren binnen het gebied waarvoor hij territoriaal bevoegd is (zie evenwel nr. 868). Voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake het verhuren van voertuigen met chauffeur en inzake het taxi-vervoer (nr. 802), bijvoorbeeld het vergunningplichtig maken van die activiteiten, biedt het vertrekpunt van de dienstverlening een relevant aanknopingspunt dat het mogelijk maakt de te regelen aangelegenheid uitsluitend binnen de territoriale bevoegdheids-sfeer van een bepaald gewest te brengen.²¹¹² Dat aanknopingspunt verhindert de Vlaamse decreetgever derhalve om de exploitatie van taxidiensten van op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te regelen, maar het verhindert de exploitant van een taxidienst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet een vergunning te verkrijgen voor het aanbieden van taxidiensten in het Vlaamse Gewest.²¹¹³

Voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de taxidiensten, en niet de ritten, die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan één gewest is krachtens artikel 92bis, § 2, c), BWHI een samenwerkingsakkoord vereist (nr. 805).²¹¹⁴

2. Retributies en belastingen

863. De bevoegdheden bedoeld in artikel 6, § 1, X, BWHI omvatten naar luid van de parlementaire voorbereiding de bevoegdheid tot regeling van de eventuele rechten en heffingen, evenals van het recht om ze te innen.²¹¹⁵ In werkelijkheid vinden de gewesten de bevoegdheid om heffingen op te leggen in artikel 170, § 2, GW wat belastingen betreft en in artikel 173 GW wat retributies betreft.

Zo put het gewest uit artikel 173 GW bijvoorbeeld de bevoegdheid om aan de gezagvoerders die gebruik maken van het verkeersbegeleidingssysteem een vergoeding voor dat gebruik op te leggen.²¹¹⁶ en uit artikel 170, § 2, GW bijvoorbeeld de bevoegdheid om een belasting op te leggen aan de gebruikers van het wegennet, ten minste voor zover en zolang de federale wetgever niet reeds een dergelijke belasting heeft opgelegd.²¹¹⁷ Op basis van artikel 170, § 2, GW beschikken de gewesten immers over een algemene belastingsbevoegdheid, die enkel beperkt wordt door de federale wetgever die “de uitzonderingen [mag bepalen] waarvan de noodzakelijkheid blijkt”.²¹¹⁸

Dat aan de gewesten bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming nieuwe bevoegdheden zijn toegewezen inzake het verkeersveiligheidsbeleid, heeft niet als gevolg dat

2112 GwH 15 oktober 1996, nr. 56/96, B.7.3; GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.5.2; GwH 8 maart 2012, nr. 40/2012, B.7.2; GwH 24 september 2015, nr. 129/2015, B.8. Met de laatste twee arresten komt het Grondwettelijk Hof terug op GwH 27 mei 2008, nr. 85/2008, B.7.2, waarin verkeerdelijk de exploitatiezetel als aanknopingspunt werd aangeduid.

2113 GwH 24 september 2015, nr. 129/2015, B.7.

2114 GwH 24 september 2015, nr. 129/2015, B.6.

2115 *Parl.st.* Kamer 1988, nr. 516/1, 17.

2116 GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.12.

2117 Bv. artt. 2 en 3 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’.

2118 Overeenkomstig art. 1 van de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid’ zijn de gewesten “niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan”.

bepaalde belastingen, met name de bijdragen tot financiering van het BIVV, (gedeeltelijk) als een gewestbelasting dienen te worden beschouwd, nu er in beginsel geen bevoegdheidsrechtelijke band bestaat tussen fiscale bepalingen en de aangelegenheden waarmee ze in voorkomend geval verband houden.²¹¹⁹

864. In het kader van de aanvullende verkeersreglementen die de gemeenten aannemen, kunnen zij een parkeerretributie of een parkeerbelasting invoeren. In dat geval zijn de bevoegdheidsverdelende regels inzake fiscaal recht van toepassing. Wanneer het gaat om een belasting, is dat artikel 170, § 4, GW. Wanneer het gaat om een retributie is dat artikel 173 GW.

De eerste bepaling behoudt aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de mogelijkheid voor om de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Daaruit volgt dat de gemeenschappen en de gewesten slechts een reglementering mogen aannemen die de bevoegdheid van de gemeenten tot het invoeren van een belasting zou beperken (en dus de federale bevoegdheid te betreden) indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI zijn vervuld (zie ook nr. 761).

Dezelfde restrictie geldt niet voor het bepalen van retributies. Vermits de retributie de tegenprestatie is voor een geleverde overheidsdienst, is zij verbonden aan de materiele bevoegdheid van de betrokken overheid. Wanneer de decreetgever een retributie invoert voor het gebruik van een parkeerplaats op de openbare weg en die maatregel heeft tot gevolg dat de gemeenten worden verhinderd om nog een parkeerretributie vast te leggen in een aanvullend verkeersreglement, dan handelt hij in het kader van de bevoegdheden die aan de gewesten worden toegewezen bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1° en 2°bis, BWHI, in samenhang gelezen met artikel 173 GW (nr. 761).²¹²⁰

De vaststelling dat de decreetgever een bepaalde heffing een retributie noemt, volstaat op zich niet om haar daadwerkelijk als een retributie te kwalificeren. Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie, is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.²¹²¹

865. Ten slotte zij nog vermeld dat de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet²¹²² naar luid van artikel 3, eerste lid, 10° tot 12°, Financieringswet gewestelijke belastingen zijn. Dat zijn belastingen waarvan de opbrengsten in functie van hun lokalisatie aan de gewesten worden toegewezen en

²¹¹⁹ Adv.RvS 58.291 van 19 oktober 2015, voormeld.

²¹²⁰ Zie GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.7-B.16; adv.RvS 56.701/VR/3 van 12 november 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2014 'houdende diverse fiscale bepalingen', *Parl. St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 174/1, 28-35.

²¹²¹ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.2; GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

²¹²² Over het eurovignet, zie adv.RvS 23.616/2/V van 1 augustus 1994 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 1994 'goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994, door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993', *Parl. St.* Senaat 1994-95, nr. 1239/1, 25-26. Zie ook het decreet van 3 juli 2015 'tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013' in dat verband.

waarvan de gewesten de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen mogen wijzigen.²¹²³

3. Vestigingsvoorwaarden

866. Met de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid voor “[d]e vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen” overgedragen aan de gewesten (art. 6, § 1, VI, eerste lid, BWHI) (nrs. 263 e.v.).²¹²⁴ Deze overdracht heeft een belangrijke impact inzake mobiliteit.²¹²⁵

De Raad van State verduidelijkte dat deze bevoegdheidsoverdracht een algemene strekking heeft en niet – zoals door de adviesaanvrager werd voorgehouden – beperkt is tot beroepen die voorheen door de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie werden gereguleerd.²¹²⁶ Dit wordt wat mobiliteit betreft vervolgens ook nog bevestigd, in zoverre de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming verduidelijkt dat de gewestbevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden “inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer” geldt.²¹²⁷

867. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen en hiertoe in een erkennings- en vergunningsstelsel te voorzien.²¹²⁸

4. Internationale en Europese betrekkingen

868. Voor de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, speelt de territoriale bevoegdheidsverdeling (nr. 862) niet. De Grondwetgever wenste immers dat de autonomie die op intern vlak aan de deelstaten wordt erkend, zich eveneens zou uiten op extern vlak. Verdragen moeten bijgevolg bevoegdheidsrechtelijk worden gekwalificeerd volgens de materiële aangelegenheden waarop ze betrekking hebben.²¹²⁹

²¹²³ Zie art. 4 en 5 Financieringswet.

²¹²⁴ Het Grondwettelijk Hof preciseerde dat vestigingsvoorwaarden niet de bevoegdheid omvatten om de toegangsvoorwaarden tot openbare functies vast te stellen, zie bv. GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.9.1-B.9.2.

²¹²⁵ Zie bv. adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

²¹²⁶ Adv.RvS 56.605/VR van 17 november 2014 over een ontwerp van KB ‘betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen’ en adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

²¹²⁷ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 90. Zie ook nr. 816 en adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

²¹²⁸ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 53; adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld. Zie bv. adv.RvS 57.300/1 van 21 april 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het KB van 29 juni 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’.

²¹²⁹ Adv.RvS 53.534/VR van 25 juli 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 2014 ‘houdende instemming met het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Europese Organisatie voor kernfysisch onderzoek, gedaan te Genève op 18 maart 2004’, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2794/1, (21) 22-25; adv.RvS 24.903/VR van 22 april 1997 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994’, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 796/1. Zie ook: D. VAN EECKHOUTE, “Het grondwettelijke territorialiteitsbeginsel en de

869. Tussen de verschillende Belgische overheden bestaan ruime informatieverplichtingen om elkaar op de hoogte te houden voor de aanvang en tijdens het sluiten van internationale verdragen.²¹³⁰ Verdragen moeten bovendien worden onderhandeld en gesloten met betrokkenheid van alle bevoegde overheden. Ze dienen tevens de instemming te krijgen van elk bevoegd parlement, zonder dewelke ze geen werking kunnen hebben in de interne Belgische rechtsorde (art. 167 GW).²¹³¹ De instemming van het betrokken parlement is zelfs vereist als de aangelegenheid waarvoor het bevoegd is, in het verdrag slechts een accessoir, eerder hypothetisch of zelfs onbeduidend element is.²¹³²

Om die reden is het van groot belang om van bij aanvang van internationale onderhandelingen alle betrokken en potentieel bevoegde overheden nauw bij de onderhandelingen te betrekken. Indien achteraf zou blijken dat ten onrechte een bevoegde overheid niet was betrokken, dan kan dit voor serieuze vertraging in de verdere verdragsluitingsprocedure zorgen, of er zelfs voor zorgen dat het verdrag niet in werking zal kunnen treden.²¹³³

870. Net zoals alle interne rechtsregels, moeten ook internationale rechtsregels worden bekendgemaakt om tegenstelbaar te zijn aan particulieren. Behoudens indien een verdrag in een afzonderlijke wijze van bekendmaking voor regels van afgeleid recht voorziet,²¹³⁴ of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking heeft

internationale samenwerking: zijn walvissen rare vogels in de Belgische bevoegdheidsverdeling?", *CDPK* 2006, 841-863 en J. VAN NIEUWENHOF, "Bevoegdheidsverdeling en verdragen" in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, Larcier, 2006 (87) 110-118.

2130 Art. 167 GW, artt. 81 en 92bis, §4ter, BWHL, artt. 1, 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen', en de toelichting hierbij, adv.RvS 57.106/VR van 11 februari 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005'.

2131 Evenals art. 16 BWHL, art. 4, lid 3, Brusselwet en art. 5 W.D.Gem.

2132 Zie bv. adv.RvS 57.108/VR van 18 maart 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, opgemaakt te Kinshasa op 2 februari 2013', adv.RvS 53.534/VR van 25 juli 2013, voormeld; adv.RvS 51.033/VR van 27 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 februari 2013 'houdende instemming met de Multilaterale Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Republiek Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Servië, Roemenië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, gedaan te Luxemburg op 9 juni 2006', *Parl.St.* Senaat, 2011-12, nr. 5-1795/1, (65) 66, adv.RvS 40.422/4 van 29 mei 2006 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië betreffende het vervoer over de weg van personen en goederen en de transit, ondertekend te Tunis op 7 oktober 2004' en adv.RvS 32.754/1 van 31 januari 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 27 juni 2002 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Groothertogdom Luxemburg, opgemaakt te Luxemburg op 29 oktober 2001', *Parl.St.* Br.Parl., 2001-02, nr. A-286/1, (5), 6-7.

2133 Bv. omdat de ten onrechte niet betrokken overheid zich niet in de tekst van het ondertussen ondertekend verdrag kan vinden. Zie ook art. 12 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen'.

2134 Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen, kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht door hun bekendmaking in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bepalingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT* 1998, p. 95). Een dergelijke bekendmaking moet evenwel beantwoorden aan de vereisten van rechtzekerheid, gelijkheid en kenbaarheid (adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 juli 2010 'houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008', *Parl.St.* VI.Parl., 2009-10, nr. 324/1, p. 66).

voorzien,²¹³⁵ moeten de internationale regels in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.²¹³⁶ In het licht hiervan wees de Raad van State er o.m. op dat de Belgische overheden een horizontale oplossing moeten uitwerken voor de huidige – ongrondwettige – praktijk van niet-bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago ‘inzake de internationale burgerlijke luchtvaart’.²¹³⁷

871. Bij het sluiten van internationale verdragen – net zoals bij louter intern optreden zullen de Belgische overheden er zorg voor moeten dragen om niet een domein te betreffen dat tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoort. Om advies gevraagd over een pakket bilaterale wegvervoersverdragen, merkte de Raad van State op dat door tussengekomen wetgevend optreden op Europees niveau een aantal aspecten van deze verdragen voortaan vermoedelijk tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoorde. In lijn met de verplichting tot loyale samenwerking (art. 4, lid 3, VEU), moesten de Belgische overheden hieromtrent eerst contact opnemen met de Europese instellingen vooraleer de instemmingsprocedure kon worden verder gezet.²¹³⁸

872. Op het sluiten van een verdrag zijn in beginsel dezelfde overleg- en samenwerkingsverplichtingen van toepassing zoals voor het aannemen van interne wet- en regelgeving.²¹³⁹ Daarnaast gelden ook nog enkele specifieke overleg- en samenwerkingsverplichtingen voor de internationale en Europese samenwerking van de Belgische Staat.²¹⁴⁰

2135 Adv.RvS 47.092/4 van 23 september 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3381/001, 12-13.

2136 Adv.RvS 54.621/VR van 14 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het akkoord over het internationaal wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Kosovo, ondertekend in Brussel op 18 juni 2010’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2447/1 (27) nrs. 8.1-8.3.

2137 Adv.RvS 57.108/VR 3-4 van 18 maart 2015, voormeld.

2138 Advies 54.625/VR van 14 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het akkoord over het internationaal wegvervoer tussen het Koninkrijk België en de Regering van Montenegro, ondertekend in Podgorica op 16 februari 2010’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2451/1, (25), nrs. 3.1 en 3.2. Zie ook Adv. RvS 54.621 tot 54.624 en 54.626 tot 54.631/VR, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nrs. 2444/1 tot 2450/1 en 2452/1 tot 2451/1.

2139 Zie bv. adv.RvS 40.422/4 van 29 mei 2006, voormeld en adv.RvS 38.057/4 van 16 februari 2005 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Scheepvaartovereenkomst tussen de Regeringen van het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg en de Regering van de Republiek Litouwen, ondertekend te Brussel op 23 april 2001’.

2140 Zie bv. art. 168 GW, artt. 16, § 2, 81, 92bis, §4bis, §4ter, BWHI. Zie bv. adv.RvS 54.621/VR van 14 januari 2014, voormeld.

V. Overleg en samenwerking

873. Wegens de sterk verweven bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid inzake mobiliteit heeft de bijzondere wetgever in verschillende vormen van overleg en samenwerking voorzien. Op verschillende plaatsen in de vorige hoofdstukken is sprake van een opgelegde vorm van samenwerking. Het gaat meer bepaald om een overlegverplichting (art. 6, §§ 2, 3 en 3bis, BWHI), een verplichting om andere regeringen te betrekken (art. 6, §§ 4 en 4bis, BWHI) of een verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord (art. 92bis, § 2, BWHI). Daarnaast is er nog een bijzondere vorm van samenwerking rond de Brusselse mobiliteitskwesities (art. 92bis, § 7). Dat neemt niet weg dat de samenwerkings- en overlegverplichtingen lacunes bevatten en soms coherentie missen (bv. nrs. 810 en 819).²¹⁴¹

874. Doordat de zesde staatshervorming de bevoegdheden inzake mobiliteit nog verder heeft versnipperd, en de bevoegdheden van de gewesten en de federale overheden aldus nog verder verstrengeld zijn geraakt, leidt de noodzaak om tot een werkbare bevoegdheidsverdeling te komen tot de conclusie dat de verschillende overleg- en samenwerkingsverplichtingen in beginsel²¹⁴² ruim moeten worden geïnterpreteerd.²¹⁴³

Dit wordt bevestigd in een recent advies van de Raad van State. De adviesaanvrager had geargumenteed dat de overlegverplichting vervat in artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI (nr. 835) beperkt is tot regels van “algemene” politie van het verkeer op waterwegen en zich bijgevolg niet uitstrekt tot de bijzondere regels van politie over het verkeer op waterwegen. De overlegverplichting zou immers moeten worden gelinkt aan artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI en werd pas met de zesde staatshervorming overgedragen aan de gewesten, terwijl de bijzondere politieregels daarvoor reeds tot de gewestbevoegdheid behoorden (*supra* nr. 78). Bovendien meende de adviesaanvrager dat de overlegverplichtingen enkel zouden slaan op materiële wijzigingen en niet op louter formele wijzigingen van de regelgeving in de betrokken aangelegenheden. Beide argumenten werden door de Verenigde Kamers van de afdeling Wetgeving van tafel geveegd: deze merkte op dat de adviesaanvrager bij de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de ontworpen bepalingen artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI zelf ruimer interpreteert en dat de bepalingen van de bijzondere wet geen onderscheid maken tussen materiële en formele wijzigingen.²¹⁴⁴

²¹⁴¹ B. Martel wijst op een aantal “asymmetrieën” in de verplichte samenwerkingsvormen (B. MARTEL, “Bevoegdheden, middelen en instellingen inzake mobiliteit en verkeersveiligheid” in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 740, nr. 99).

²¹⁴² Dit is enkel niet het geval voor het instrument die aanleiding geven tot een “*joint decision trap*”, zoals bv. het verplicht sluiten van een samenwerkingsakkoord (nrs. 893 e.v.) Dergelijke instrumenten staan immers op gespannen voet met de autonomie van de bevoegde overheid en met het evenredigheidsbeginsel die door de bijzondere wetgever eveneens naar voor werd geschoven als instrument om tot een werkbare bevoegdheidsverdeling te komen.

²¹⁴³ D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid” in A. ALÉN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 472-473, nr. 29.

²¹⁴⁴ Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015, voormeld.

1. Overleg

875. Het vereiste van overleg kan slaan op de betrokkenheid van de gewestregeringen bij de uitoefening van een federale bevoegdheid, bv. inzake de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van havens, dijken, luchthavens en vliegvelden (nr. 815).²¹⁴⁵

Het vereiste van overleg kan evenwel ook betrekking hebben op een coördinatie van het beleid van diverse bevoegde overheden. Dat geldt in de eerste plaats voor de verplichting om overleg te plegen tussen de gewestregeringen onderling, bv. inzake de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen en waterwegen en hun aanhorigheden (nr. 814).²¹⁴⁶ Dat geldt voor de verplichting om overleg te plegen tussen de gewestregeringen en de betrokken federale overheid, bv. over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen (nr. 835).²¹⁴⁷

876. De overlegverplichting reikt verder dan het vragen van advies. Het veronderstelt dat de betrokken regeringen op de hoogte worden gebracht van de ontworpen maatregelen, dat ze gevraagd worden hun opmerkingen en voorstellen mee te delen en dat daarop een uitwisseling van gedachten volgt, maar de federale overheid behoudt haar volledige vrijheid van handelen en kan zelfs de resultaten van dat overleg naast zich neerleggen. Het overleg dient plaats te vinden voor het nemen van de beslissing.²¹⁴⁸

877. Het niet naleven van het door artikel 6, §§ 2, 3 en 3bis, BWHI voorgeschreven overleg is een grond voor vernietiging, zowel van wetgevende normen²¹⁴⁹ als van administratieve besluiten en verordeningen, zij het dat de niet naleving in dit laatste geval enkel door de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan worden ingeroepen.²¹⁵⁰

Daarnaast dienen de gewone hoven en rechtbanken op grond van artikel 159 GW de overheidsakten die de voorgeschreven betrokkenheid niet hebben nageleefd buiten toepassing te laten. De exceptie van onwettigheid wegens niet naleving van de betrokkenheid kan in dit geval door eenieder worden ingeroepen.²¹⁵¹ Indien het een wettelijke norm betreft, dienen de hoven en rechtbanken een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof dat op deze vraag bij wege van arrest uitspraak doet.²¹⁵²

2. Betrokkenheid

878. De door artikel 6, § 4, BWHI voorgeschreven betrokkenheid onderscheidt zich inhoudelijk niet van het overleg.²¹⁵³ Het gebruik van de termen “de regeringen worden betrokken bij” duidt er evenwel op dat de aangelegenheden waarover overleg dient gepleegd, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren maar dat de gewestrege-

²¹⁴⁵ Zie art. 6, § 3, 4° tot 6°, BWHI.

²¹⁴⁶ Zie art. 6, § 2, 4° en 5°, BWHI.

²¹⁴⁷ Zie art. 6, § 3bis, 2°, 3° en 6°, BWHI.

²¹⁴⁸ GwH 15 januari 1992, nr. 2/92, 2.B.3.

²¹⁴⁹ Art. 30bis BWGH.

²¹⁵⁰ Art. 14bis RvS-wet.

²¹⁵¹ J. THEUNIS, “Artikel 159 GW” in *Commentaar Publiek Procesrecht*, Antwerpen, Kluwer, nr. 31.

²¹⁵² Art. 26 BWGH.

²¹⁵³ R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 53.

ringen daarbij moeten worden betrokken. Dat is onder meer het geval voor het ontwerpen van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (nr. 842).²¹⁵⁴

879. Het betrekken van de gewestregeringen bij de voormelde ontwerpen vereist dat zij daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld om hun opvatting over die ontwerpen aan de bevoegde overheid kenbaar te maken. Het vereist in de regel dat die overheid antwoordt op de opmerkingen en bezwaren die door de gewestregeringen worden geformuleerd, zonder dat daardoor evenwel haar beslissingsbevoegdheid wordt aangetaast.²¹⁵⁵ Wat de voorbereiding van de regels van algemene politie voor het wegverkeer betreft, werd de medezeggenschap van de gewesten aanzienlijk versterkt (nr. 832).

880. Krachtens artikel 6, § 4bis, BWHI moet de federale overheid worden betrokken bij het sluiten van het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 2, i), BWHI (nr. 859).

881. Zoals voor de overlegverplichting het geval is, vormt het niet naleven van de voorgeschreven betrokkenheid een grond voor vernietiging van de betrokken wetgevende of reglementaire akte (nr. 877).

3. Samenwerkingsakkoorden

882. De meest doorgedreven vorm van verplichte samenwerking is de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Dat is meer bepaald voor de gewesten onderling het geval, op grond van artikel 92bis, § 2, BWHI, voor een aantal aangelegenheden die onder meer betrekking hebben op de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één gewest (nr. 805).

Op grond van artikel 92bis, § 3, a), BWHI sluiten de federale overheid en de gewesten bovendien een verplicht samenwerkingsakkoord over het onderhoud, de exploitatie en de ontwikkeling van de telecommunicatie- en telecontrole-netwerken die, in verband met het verkeer en de veiligheid, de grenzen van een gewest overschrijden (nr. 767).²¹⁵⁶

883. Samenwerkingsakkoorden worden onderhandeld en gesloten door de bevoegde overheid.²¹⁵⁷ In de meeste gevallen hebben zij slechts gevolg nadat zij bij wet, decreet of ordonnantie zijn goedgekeurd, zonder dat evenwel de wetgevende vergaderingen ze kunnen amenderen (art. 92bis, § 1, BWHI).²¹⁵⁸ Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om die wetgevende normen te toetsen.²¹⁵⁹

2154 Zie art. 6, § 4, 3° en 4°, BWHI.

2155 GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.8.2.

2156 Zie daarover J. THEUNIS, *Openbare werken en verkeer* in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, 121.

2157 Naast de regeringen, kan dit ook slaan op de parlementen voor aangelegenheden die onder de prerogatieven van de wetgevende macht ressorteren (adv.RvS 48.754/AV en 48.755/AV van 15 december 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de decreten van 17 maart 2011 en 31 maart 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne', *Parl.St. Fr.Gem.Parl.* 2010-11, nr. 163/1, (18), 26-27, nrs 7.2-7.3).

2158 A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 571.

2159 Zie daarover R. MOERENHOUT en J. SMETS, o.g., 170-174.

884. Ook wanneer een samenwerkingsakkoord niet uitdrukkelijk is vereist, kan het verzuim om een dergelijk akkoord te sluiten strijdig worden bevonden met de bevoegdheidsverdelende regels. Dat is met name het geval wanneer de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten zodanig verweven zijn dat ze niet zonder onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.²¹⁶⁰ Inzake de hier besproken materie heeft het Grondwettelijk Hof vooralsnog geen dergelijk verzuim gesanctioneerd, maar gelet op de vastgestelde versnippering valt die sanctie in de toekomst niet uit te sluiten.²¹⁶¹ In ieder geval dienen de wetgevers het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, dat inherent is aan elke bevoegdheidsuitoefening, en moeten zij derhalve erover waken dat zij het de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken om hun bevoegdheden uit te oefenen.²¹⁶²

Met wat goede wil van de verschillende betrokken overheden, blijken de beschikbare instrumenten van samenwerking bovendien ook bijzonder divers te zijn.²¹⁶³ De rechtspraak focust dan ook – terecht – eerder op de vraag of de betrokken overheden hun bevoegdheid hebben uitgeoefend op een wijze die in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Een overheid die het aangewezen overleg en de aangewezen samenwerking met andere overheden in de wind heeft geslagen, dreigt dan ook eerder op dit punt te worden afgerekend.²¹⁶⁴ De Raad van State zal vaak eerder vaststellen dat een aangelegenheid niet anders dan in onderlinge samenwerking kan worden geregeld, waarbij het vervolgens het sluiten van een samenwerkingsakkoord als een “geëigend”, maar niet als een “verplicht” instrument wordt aangewezen.²¹⁶⁵

De bijzondere wetgever bevestigt deze rechtspraktijk daar waar hij het Grondwettelijk Hof met de zesde staatshervorming bevoegd heeft gemaakt om wettelijke normen voortaan te toetsen op hun overeenstemming met het beginsel van de federale loyaliteit.²¹⁶⁶

885. In de gevallen waarin de gewesten onderling een verplicht samenwerkingsakkoord moet sluiten, kunnen zij dat sedert de zesde staatshervorming ook doen door middel van een gezamenlijk decreet (art. 92bis/1, § 4, laatste lid, BWHI).

²¹⁶⁰ Bv. GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.11.2; RvS 21 juni 2013, nr. 224.015, Van Egdom.

²¹⁶¹ Zie bv. adv.RvS 49.678/VR van 14 juni 2011, voormeld; adv.RvS 51.097/4 van 11 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 28 maart 2013 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’, *Parl.St. Br.Parl.* 2012-13, A-354/1, 10.

²¹⁶² Bv. GwH 17 september 2009, nr. 144/2009, B.9.

²¹⁶³ Zie bv. D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2013-2014)”, *TVW* 2015, 109, nrs. 26, 36-39.

²¹⁶⁴ Zie bv. RvS 9 mei 2006, nrs 158.547, 158.548 en 158.549; adv.RvS 27.417/4 van 1 juli 1998 over een voorstel van decreet van het Waals Parlement ‘imposant la signalisation des “radars automatiques”’, *Parl.St. W.Parl.* 1997-1998, nr. 303/3; adv.RvS 51.079/VR van 19 maart 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’, *Parl.St. Vl.Parl.* 2011-12, nr. 1573/1, 98-102. Tekenend hierbij is overigens dat de rechtspraktijk het eenzijdig optreden door een overheid zonder voorafgaand verplicht samenwerkingsakkoord slechts kwalificeert als een bevoegdheidsoverschrijding indien dit eenzijdig optreden de uitoefening van de bevoegdheid door een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk maakt (J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 524, nr. 613).

²¹⁶⁵ Bv. adv.RvS 44.267/VR van 22 april 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet ‘über die zuständige Behörde zur Ausführung der Verordnung (EG) nr. 1082/2006 über den Europäischen verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)’, *Parl.St. Parl.D.Gem.* 2007-08, nr. 132/1, nr. 4.2.

²¹⁶⁶ Art. 143 GW, art. 1, 3°, en art. 26, §1, 4°, BWGH. De schending van de federale loyaliteit is immers een autonome vernietigingsgrond, die ook kan worden ingeroepen indien de bevoegdheidsverdelende regels werden gerespecteerd, waaronder art. 30bis BijzWGwH (bv. GwH 25 juni 2015, nr. 98/2015, B.30.3).

4. Hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel

886. Ten slotte heeft de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, met de invoeging van een paragraaf 7 in artikel 92bis BWHI, “een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel” opgericht om over gewestaangelegenheden, “in het bijzonder mobiliteit, verkeer en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel”, overleg te organiseren tussen Brussel en zijn hinterland. De naam van het overlegplatform is ongelukkig gekozen. Het gaat uiteraard niet om een gemeenschap in de zin van de artikelen 1 en 2 GW. Bovendien betreft het een gemeenschap die zich bezig houdt met gewestbevoegdheden.²¹⁶⁷

Niet alleen de gewesten en de federale overheid zijn van rechtswege lid van dit overlegplatform, maar ook alle gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Die provincies zelf zijn niet van rechtswege lid, maar kunnen wel vrij toetreden. Ook voor de gemeenten brengt het lidmaatschap van rechtswege evenwel geen enkele verplichting mee.²¹⁶⁸

De gewesten sluiten een samenwerkingsakkoord om de nadere regels en het voorwerp van dit overleg vast te leggen.²¹⁶⁹ Het samenwerkingsakkoord mag geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben, aangezien dat een schending zou betekenen van de bevoegdheidverdelende regels. *A fortiori* kan een samenwerkingsakkoord niet tot gevolg hebben dat de gemeenten bevoegdheden zouden uitoefenen die krachtens de Grondwet aan de gewesten toekomen. Indien de organen van de betrokken gemeenten ten gevolge van dit overleg bepaalde beslissingen zouden nemen, zijn die onderworpen aan een administratief en rechterlijk toezicht, waarbij kan worden nagegaan of die gemeenten zich geen bevoegdheden van de gewesten toe-eigenen.²¹⁷⁰

Het overleg zelf neemt niet de vorm aan van een verplichte voorafgaande vormvereiste, behalve voor wat het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) betreft, waarover verplicht overleg zal moeten worden gepleegd in de hoofdstedelijke gemeenschap (art. 92bis, § 7, derde lid, BWHI). Met uitzondering van het laatstgenoemde geval, tast het gebrek aan overleg in de hoofdstedelijke gemeenschap bijgevolg de geldigheid van de door de bevoegde overheden genomen beslissingen niet aan.²¹⁷¹

²¹⁶⁷ Zie ook GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.2.5.

²¹⁶⁸ GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.31.4.

²¹⁶⁹ In afwachting van het samenwerkingsakkoord zal het overleg plaatsvinden buiten de hoofdstedelijke gemeenschap (art. 92bis, § 7, vierde lid, BWHI).

²¹⁷⁰ GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2-B.15.3.

²¹⁷¹ *Parl. St.* Senaat nr. 5-1567/1, 2.

VI. Besluit

887. Zoals uit deze bijdrage duidelijk blijkt, zijn de bevoegdheden inzake mobiliteit sterk versnipperd tussen de gewesten en de federale overheid. Voor een aantal aspecten zijn zelfs de gemeenschappen bevoegd (nrs. 781, 799, 800 en 855). De wijze waarop deze bevoegdheden op elkaar inhaken (met een dialectiek tussen infrastructuur en verkeerspolitie) zorgt ervoor dat we kunnen spreken van ‘verstrengelde’ bevoegdheden.

Een dergelijke verstrengeling van bevoegdheden tussen verschillende overheden kan voor het verkeersveiligheidsbeleid zowel versterkend werken, als verlamdend. Veel zal afhangen van de congruentie van de beleidsprioriteiten van de verschillende overheden, maar – misschien nog belangrijker – van de houding en ingesteldheid van de verschillende betrokken personen.²¹⁷²

In het licht hiervan hoeft het dan ook niet te verwonderen dat in de rechtspraak een groot belang wordt gehecht aan de instrumenten van overleg en samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden en aan het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheidverdelend criterium.²¹⁷³ Of zoals de Raad van State opmerkte: de bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid “doivent s’exercer l’une en fonction de l’autre, les autorités compétentes étant tenues de veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l’exercice mutuel de ces compétences”.²¹⁷⁴

2172 D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2015, 477, nr. 36.

2173 Maar zie bv. ook art. 143 GW en art. 10 BWHI.

2174 Adv.RvS 36.142/4 van 15 december 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 april 2004 ‘relatif à la mobilité et à l’accessibilité locales’, *Parl. St. W.Parl.* 2003-04, nr. 649/1, (22), nr. 4.