

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.463 van 17 september 2019
in de zaak A. 219.578/IX-8992**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Mobiliteit
2. de minister belast met Administratieve vereenvoudiging,
Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eric Van Hooydonk
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Emiel Banningstraat 21-23
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juni 2016, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 7, 23 tot 34 en 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 april 2019.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Van Raemdonck, die *loco* advocaat Eric Van Hooydonk verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde

staats Hervorming' (hierna: het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016) brengt wijzigingen aan in oorspronkelijk federale rechtsregels betreffende aangelegenheden inzake 'mobiliteitsbeleid' en 'openbare werken en vervoer' die in het kader van de zesde staats Hervorming zijn overgedragen aan de gewesten.

Het voorliggende beroep is gericht tegen bepalingen vervat in de hoofdstukken 2, 7 en 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016. De meeste bepalingen daarvan strekken ertoe om verwijzingen naar de voorheen bevoegde federale instanties te vervangen door of aan te vullen met verwijzingen naar de volgens de Vlaamse Regering thans bij het Vlaamse Gewest bevoegde minister, personeelsleden of diensten.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: de BWHI), artikel 6, § 4, 3°, BWHI en de residuaire bevoegdheid van de federale overheid door artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016.

4.2. Door het bestreden artikel 7 worden de taken en bevoegdheden die voorheen waren opgedragen aan de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer overgedragen aan de "voor de binnenvaart met de scheepvaartcontrole belaste personeelsleden" van het Vlaamse Gewest.

De toekenning en de intrekking van vrijstellingen vervat in het met het bestreden artikel 7 gewijzigde artikel 22bis van het koninklijk besluit van

4 augustus 1981 hebben volgens de verzoekende partij zowel betrekking op vaartuigen die de zee bevaren (het verkeer op zee) als op vaartuigen die de binnenwateren bevaren (het verkeer op de waterwegen). De lijndiensten tussen de havens van de Belgische kust bevaren bijna per definitie uitsluitend de zee. De lijndiensten tussen een haven van de Belgische kust enerzijds en een andere Belgische haven of één of meer andere EU-lidstaten anderzijds zouden zowel de zee als de binnenwateren kunnen bevaren.

Bovendien hebben de toekenning en de intrekking van deze vrijstellingen volgens de verzoekende partij betrekking op het vervoer van alle gevaarlijke goederen, met inbegrip van het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van ontplofbare stoffen en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

4.3. De bestreden bepalingen zijn volgens de verzoekende partij op twee punten strijdig met de bevoegdheidverdelende regelen. Daarbij verwijst zij naar de bevoegdheidsverdeling inzake:

1° enerzijds de politie over het verkeer op zee en anderzijds de politie over het verkeer op de waterwegen, en

2° enerzijds het vervoer langs de binnenwateren van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, radioactieve en ontplofbare stoffen en anderzijds het vervoer langs de binnenwateren van andere gevaarlijke goederen.

4.4. Wat het eerste punt betreft, wijst zij erop dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming) de gewesten bevoegd heeft gemaakt 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” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI).

In de term ‘waterwegen’ in de hier behandelde bevoegdheidstoekenning is volgens de verzoekende partij echter niet de territoriale zee begrepen. Dit volgt volgens haar voldoende uit de gangbare opvatting dat de territoriale zee niet tot het grondgebied van een gewest behoort. Ten overvloede wijst zij op het feit dat de bepaling in de BWHI die de gewesten bij de uitoefening van specifieke aangeduide materiële bevoegdheden uitzonderlijk bevoegd maakt in de territoriale zee (en op het continentaal plat) (cfr. artikel 6, § 1, X, tweede lid, BWHI) niet verwijst naar de nieuwe bevoegdheid inzake de regels van politie over het verkeer op waterwegen. *A contrario* betekent dit volgens de verzoekende partij dat de regels van politie over het verkeer op zee federale materie zijn gebleven.

De bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft aan artikel 6, § 4, 3°, BWHI weliswaar de zinsnede “met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°” toegevoegd, maar dit verandert volgens de verzoekende partij niets aan het feit dat de politie op de andere vervoerswijzen, in het bijzonder op de zeevaart, tot de federale bevoegdheden zijn blijven behoren.

4.5. Wat het tweede punt betreft, wijst de verzoekende partij erop dat de bijzondere wet Zesde Staatshervorming de gewesten de bevoegdheid heeft toegekend voor de regels met betrekking tot het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer op binnenwateren. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming blijkt dat de bijzondere wetgever deze materie aan de gewesten beoogde op te dragen via de toekenning aan de gewesten van de meer algemene bevoegdheid inzake de politie over het verkeer op waterwegen.

De bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft volgens haar echter uitdrukkelijk 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 uit die nieuwe politiebevoegdheid uitgesloten (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI).

Ook deze materie is derhalve tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren.

4.6. Minstens had volgens de verzoekende partij de bevoegdheid van de in artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 vermelde federale ambtenaren onaangetast moeten blijven, eventueel met nevenschikking van een equivalente bevoegdheid van personeelsleden van het Vlaamse Gewest, welke werkwijze de verwerende partij overigens wel blijkt te hebben gehanteerd in artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016.

5.1. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij gelden dat het bestreden artikel 7 het voornoemde artikel 22*bis* wijzigt. De verwerende partij beweert in haar memorie van antwoord ten onrechte dat zij *ratione loci* bevoegd zou zijn om de bestreden bepaling aan te nemen op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI, omdat haar bevoegdheid voor de regels van politie over het verkeer op de waterwegen ook de regeling van het havenverkeer zou omvatten. Volgens de verzoekende partij regelen de betrokken bepalingen van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 immers niet het havenverkeer, maar in de eerste plaats het verkeer op zee.

Zoals in het verzoekschrift uiteengezet, vormt de betrokken regeling – zowel wat betreft de meldingsplichten als wat betreft de vrijstelling ervan – de omzetting van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 ‘betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad, zoals onder meer gewijzigd bij Richtlijn 2009/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009’ (hierna: de monitoringrichtlijn).

Uit de door de verzoekende partij aangehaalde bepalingen van de voormelde richtlijn en diens preambule, blijkt volgens haar evident dat ook hun

omzetting in het interne recht bij koninklijk besluit van 4 augustus 1981 niet het havenverkeer, maar het verkeer op zee regelt.

Het gaat dus wel degelijk om regels van politie over het verkeer op zee, die federale materie zijn gebleven. Dat de politie over het verkeer op zee tot de federale bevoegdheden behoort, wordt door de verwerende partij trouwens niet betwist.

De omzetting van de monitoringrichtlijn is een gemengde materie. Ten tijde van de oorspronkelijke omzetting van de monitoringrichtlijn waren de federale overheid en het Vlaamse Gewest het erover eens dat “de bepalingen, en onderdelen van bepalingen, die betrekking hebben op het opleggen van verplichtingen aan de schepen, het vastleggen van de voorschriften van algemene politie, de controle op de opvolging van deze verplichtingen en voorschriften, en het verbaliseren van inbreuken behoren tot de federale bevoegdheden”. Mocht het opleggen van de in de monitoringrichtlijn vervatte verplichtingen aan de schepen, waaronder de verplichting om voor het vertrek naar of de afvaart uit een Belgische kusthaven gegevens mee te delen met betrekking tot het vaartuig, de geplande vaarroute en de aard van de gevaarlijke of verontreinigende goederen aan boord, tot de politie van het havenverkeer behoren, dan zou de gehele materie reeds op dat ogenblik tot de gewestelijke bevoegdheden hebben behoord, op grond van de gewestelijke bevoegdheid voor de havens en hun aanhorigheden (art. 6, § 1, X, eerste lid, 3°, BWHI). De bijzondere politieregels wat de havens betreft, behoren volgens haar sindsdien tot de bevoegdheid van de gewesten. Dat ze niet behoren tot de algemene politie van het verkeer en het vervoer in de zin van artikel 6, § 4, 3°, BWHI, blijkt *a contrario* uit artikel 6, § 4, 4°, BWHI, waardoor de betrokkenheid van de gewestregeringen wordt voorgeschreven bij het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden. Ook uit de historie van de implementatie van de monitoringrichtlijn blijkt derhalve dat de hier besproken verplichtingen voor de schepen – en derhalve ook de vrijstelling van die verplichtingen – nooit werden

beschouwd als behorende tot de politie van het havenverkeer, zoals de verwerende partij thans voorhoudt.

5.2. Wat de bewering van de verwerende partij betreft dat het bestreden artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 de bevoegdheid van de federale ambtenaren niet zou aantasten omdat de bestreden bepaling uiteraard enkel zou gelden binnen de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest, repliceert de verzoekende partij dat de rechtsleer en de rechtspraak waar de verwerende partij op steunt, enkel gaan over de territoriale reikwijdte van een eventuele wijziging of opheffing en dat ze niet inhouden dat een eventuele opheffing of wijziging steeds moet worden gelezen in het licht van de materiële bevoegdheidssfeer.

Wat de materiële bevoegdheden betreft, moet volgens haar evident uit de regelgeving zelf blijken dat ze betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de regelsteller bevoegd is, en mag ze geen betrekking hebben op die aangelegenheden waarvoor de regelsteller niet bevoegd is. Het kan niet aan de rechtzoekende worden overgelaten om de federale, respectievelijk gemeenschaps- of gewestregelgeving, tegen de duidelijke tekst in, zodanig te interpreteren dat ze zou worden beperkt tot de materies waarvoor de betrokken regelgever bevoegd is.

Het tegendeel zou strijden met het principe van de exclusieve bevoegdheidsverdeling, dat met zich brengt dat elke rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld.

Mocht het principe worden geaccepteerd dat de regelgeving van de onderscheiden regelgevers, desnoods tegen de tekst en de inhoud van die regelgeving in, impliciet moet worden geacht te zijn beperkt tot de materiële bevoegdheden van de betrokken regelgever, dan zouden noch de Raad, noch het Grondwettelijk Hof ooit een bevoegdheidsschending hoeven vast te stellen.

5.3. Aldus bestaat volgens de verzoekende partij geen mogelijkheid om de bestreden bepaling bevoegdheidsconform te interpreteren. De draagwijdte van de bestreden bepaling is duidelijk en trouwens tussen de partijen onbetwist: ze maakt, in het Vlaamse Gewest, voortaan uitsluitend nog de personeelsleden van het Vlaamse Gewest bevoegd om vrijstellingen toe te kennen van de meldingsplicht met betrekking tot het vervoer van alle gevaarlijke goederen, inclusief het vervoer waarvan de regulering bij de zesde staatshervorming uitdrukkelijk aan de federale overheid is voorbehouden. Ze heft de desbetreffende bevoegdheid van de federale ambtenaren op. Dat ze dit effect enkel sorteert in het Vlaamse Gewest en niet in het Waalse Gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is volgens de verwerende partij een schrale troost aangezien alle Belgische kusthavens in het Vlaamse Gewest zijn gelegen.

6.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij het niet eens is met het standpunt dat het bestreden artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 een materie regelt die betrekking heeft op de politie van het havenverkeer, in zoverre dit wordt afgeleid uit het feit dat in de artikelen 21 en 22 aan het niet verrichten van de meldingen met betrekking tot gevaarlijke of verontreinigende stoffen – voor zover de relevante vrijstellingsmogelijkheid niet wordt toegepast – het gevolg wordt gehecht dat men een kusthaven niet mag binnenvaren, respectievelijk buitenvaren.

Volgens de verzoekende partij neemt dit niet weg dat de regelingen in de artikelen 21, 22 en 22bis van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 niet het binnen- en buitenvaren van de havens zelf regelen, maar in de eerste plaats het verkeer op zee met gevaarlijke goederen. De voorgeschreven meldingen moet men niet verrichten tijdens het binnen- of buitenvaren van een kusthaven, maar reeds vóór het vertrek uit de haven van belading of, indien bij de afvaart de haven van bestemming of de ankerplaats nog niet gekend is, zodra deze gekend is.

Dat de bepalingen in de eerste plaats het verkeer op zee met gevaarlijke goederen reguleren, met het oog op een veilig verloop van de

scheepvaart op zee, blijkt heel duidelijk uit de Unierechtelijke herkomst van de bepalingen, in het bijzonder de monitoringrichtlijn.

De omzetting van de monitoringrichtlijn werd steeds door zowel de federale overheid als het Vlaamse Gewest beschouwd als een gemengde materie, wat niet het geval zou zijn geweest indien de relevante bepalingen werden beschouwd als behorende tot de politie van het havenverkeer, aangezien de bijzondere politieregels wat de havens betreft reeds sinds 1988 tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. De hier besproken verplichtingen voor de schepen – en derhalve ook de vrijstelling van die verplichtingen – werden inderdaad nooit beschouwd als behorende tot de politie van het havenverkeer.

De aan de meldingsplicht onderworpen en desgevallend ervan vrij te stellen schepen voeren trouwens hooguit een beperkt deel van hun traject uit op de Vlaamse binnenwateren.

6.2. In de mate dat voor het standpunt, dat het een aangelegenheid op de politie van het havenverkeer betreft, gesteund wordt op advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 en waarin gesteld wordt dat “in zoverre door die vrijstelling het havenverkeer wordt geregeld”, de regeling tot de gewestbevoegdheden behoort, stelt de verzoekende partij het volgende.

Vooreerst mag uit het gebruik van de woorden “in zoverre” in voormeld advies worden afgeleid dat ook de afdeling Wetgeving omtrent de eventuele kwalificatie als een regeling van het havenverkeer terecht nog twijfels koesterde. Die betrokken zinsnede lijkt echter ten onrechte gelezen te worden als een formele bevestiging dat de bestreden bepaling effectief het havenverkeer zou regelen.

Volgens de verzoekende partij kan de Raad van State niet anders vaststellen dan (1) dat de in het bestreden artikel 7 geregelde aangelegenheid wel degelijk behoort tot de federale bevoegdheid inzake de politie over het verkeer op zee en slechts in beperkte mate tot de gewestbevoegdheid inzake de politie over het verkeer op de waterwegen, en (2) dat zelfs in de mate dat de bestreden bepaling het verkeer op de waterwegen regelt, ze een schending van de federale bevoegdheden inhoudt aangezien ze zonder onderscheid mede van toepassing is op het vervoer langs de binnenwateren van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, radioactieve en ontplofbare stoffen.

6.3. Ook wijst de verzoekende partij erop dat uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat ook de regelgever zelf het bestreden artikel 7 terecht niet beschouwde als een regeling van het havenverkeer, maar als een regeling van het vervoer tussen havens, hetzij over de zee, hetzij over de zee en over de binnenwateren.

6.4. Dat de door het bestreden artikel 7 gewijzigde regeling van toepassing is op vaartuigen die “gevaarlijke of verontreinigende stoffen” vervoeren, inbegrepen dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, radioactieve stoffen en ontplofbare stoffen, valt volgens de verzoekende partij niet ernstig te betwisten.

Het vervoer van die laatste drie categorieën gevaarlijke stoffen langs de binnenwateren is een federale bevoegdheid, zodat de bestreden bepaling ook in die mate de bevoegdheidverdelende regels schendt.

In het auditoraatsverslag wordt volgens de verzoekende partij een al te vergaande toepassing gemaakt van het leerstuk van de bevoegdheidsconforme interpretatie. De rechtspraak laat weliswaar toe om, voor zover de aangevochten bepalingen voor tweeërlei interpretatie vatbaar zijn, ervan uit te gaan dat een regelgever zijn bevoegdheid heeft aangewend op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de bevoegdheidverdelende regels behoren.

In casu wordt evenwel besloten dat de “enige wettig mogelijke interpretatie” van het bestreden artikel 7 inhoudt dat het vervoer van de drie voornoemde categorieën gevaarlijke stoffen niet onder het toepassingsgebied van die bepaling is begrepen, terwijl een uitzondering voor die categorieën stoffen helemaal niet in de bestreden bepaling werd opgenomen. Alzo wordt een interpretatie *contra legem* verdedigd: men leest iets wat er eenvoudigweg niet is.

De door het bestreden artikel 7 gewijzigde regeling heeft betrekking op het vervoer van alle gevaarlijke goederen, met inbegrip van het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van ontplofbare stoffen en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Dat blijkt onomstotelijk uit de definitie van een “vaartuig dat gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoert” in artikel 3, 12°, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981, zoals de verzoekende partij in het verzoekschrift heeft uiteengezet. De in artikel 3, 12°, opgesomde stoffen omvatten wel degelijk radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Alleen al het eerste deel van de opsomming (“stoffen als omschreven in de I.M.D.G.-Code”) omvat stoffen uit alle drie categorieën, in het bijzonder klasse 1 I.M.D.G., klasse 6.2 I.M.D.G. en klasse 7 I.M.D.G.

Beoordeling

7.1. Luidens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI zijn de gewesten bevoegd 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.

Luidens artikel 6, § 4, 3°, BWHI worden de regeringen 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”.

7.2. Het bestreden artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016, dat artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 ‘houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische Territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust’ wijzigt, luidt als volgt:

“Art. 7. In artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 17 september 2005 en vervangen bij het koninklijk besluit van 10 september 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, tweede lid, worden de woorden ‘met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren’ vervangen door de woorden ‘voor de binnenvaart met de scheepvaartcontrole belaste personeelsleden’;

2° in paragraaf 2 worden de woorden ‘de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaar die’ telkens vervangen door de woorden ‘het voor de binnenvaart met de scheepvaartcontrole belaste personeelslid dat’;

3° in paragraaf 3 worden de woorden ‘met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren’ telkens vervangen door de woorden ‘voor de binnenvaart met de scheepvaartcontrole belaste personeelsleden’.”

Artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981, dat door de bestreden bepaling is gewijzigd, luidde vóór de wijziging als volgt:

“§ 1. Vrijstelling van de eisen van de artikelen 21, § 1, en 22 kan worden verleend voor lijndiensten tussen de havens van de Belgische kust of tussen een haven van de Belgische kust en een andere Belgische haven wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) de maatschappij die deze lijndiensten exploiteert, houdt een lijst bij van de betrokken vaartuigen en deelt die lijst mee aan de bevoegde dienst van het Vlaamse Gewest, en werkt deze bij;

b) telkens als de reis wordt uitgevoerd, wordt de in bijlage 5, indien toepasselijk, genoemde informatie ter beschikking gehouden van de bevoegde dienst van het Vlaamse Gewest, indien deze daarom verzoekt. De maatschappij zet een intern systeem op waarmee genoemde inlichtingen 24 uur per dag direct na het verzoek, elektronisch aan de bevoegde dienst van het Vlaamse Gewest kunnen worden doorgegeven;

c) alle afwijkingen van de verwachte tijd van aankomst in de haven van bestemming of bij het loodsstation van drie uur of meer worden, indien toepasselijk, meegedeeld aan de haven van aankomst of aan de bevoegde dienst van het Vlaamse Gewest;

d) vrijstellingen worden alleen verleend aan individuele vaartuigen op een specifieke dienst.

De vrijstelling wordt toegekend door de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt de dienst alleen als lijndienst beschouwd als het de bedoeling is dat hij ten minste één maand wordt geëxploiteerd.

Vrijstellingen van de in de artikelen 21, § 1, en 22 neergelegde eisen blijven beperkt tot reizen met een geplande duur van maximaal 12 uur.

§ 2. Wanneer één internationale lijndienst tussen een haven van de Belgische kust en een of meer lidstaten wordt geëxploiteerd, kan de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaar die daartoe aangesteld is vrijstelling verlenen van de eisen van paragraaf 1 overeenkomstig de voorwaarden van paragraaf 1 indien de betrokken lidstaat of lidstaten daarom verzoeken.

Wanneer een internationale lijndienst tussen een haven van de Belgische kust en één of meer andere lidstaten wordt geëxploiteerd, kan de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaar die daartoe aangesteld is vragen aan de betrokken lidstaat of lidstaten om vrijstelling te verlenen van de eisen van paragraaf 1 overeenkomstig de voorwaarden van paragraaf 1.

Wanneer een internationale lijndienst tussen een haven van de Belgische kust en één of meer andere lidstaten wordt geëxploiteerd, werkt de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaar die daartoe aangesteld is samen met alle betrokken lidstaten met inbegrip van de betrokken kuststaten om een vrijstelling voor de betreffende dienst te verlenen van de eisen van paragraaf 1 overeenkomstig de voorwaarden van paragraaf 1.

§ 3. De met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn, controleren regelmatig of aan de voorwaarden van paragraaf 1 wordt voldaan. Wanneer niet meer wordt voldaan aan ten minste één van deze voorwaarden, trekken de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn het voorrecht van de vrijstelling voor de betrokken maatschappij onmiddellijk in.”

De artikelen 21 en 22 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 luiden als volgt:

“Art. 21. § 1. Vaartuigen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren en die vertrokken zijn uit een haven buiten de Gemeenschap gelegen met als bestemming een kusthaven, mogen die haven pas binnenvaren op voorwaarde dat de exploitant uiterlijk bij de afvaart uit de haven van belading of althans zodra de haven van bestemming of ankerplaats bekend is, zo deze niet bij de afvaart bekend zou zijn de havenkapiteinsdienst van de bestemmingshaven, alle gegevens zoals voorzien in bijlage 5 heeft medegedeeld.

§ 2. Ten aanzien van de vaststelling of gevaarlijke goederen van klasse I van de I.M.D.G.-Code in massa kunnen exploderen, is het oordeel van het hoofd van de Dienst der Springstoffen van het Ministerie van Economische Zaken

bindend.

§ 3. Tenzij anders bepaald, zijn de bepalingen van de paragrafen 1 en 2 niet van toepassing op:

a) oorlogsschepen en andere schepen van de overheid die voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt;

b) bunkers op vaartuigen met een brutotonnenmaat van minder dan 1000 en scheepsvoorraden en uitrusting voor gebruik aan boord van alle vaartuigen;

c) vissersschepen, traditionele schepen en pleziervaartuigen met een lengte van minder dan 45 meter.

Art. 22. § 1. Vaartuigen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren vanuit een kusthaven mogen die haven slechts verlaten nadat zij de havenkapiteinsdienst alle gegevens zoals voorzien in bijlage 5 hebben medegedeeld.

§ 2. Tenzij anders bepaald, zijn de bepalingen van paragraaf 1 niet van toepassing op:

a) oorlogsschepen en andere schepen van de overheid die niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt;

b) bunkers op vaartuigen met een brutotonnenmaat van minder dan 1000 en scheepsvoorraden en uitrusting voor gebruik aan boord van alle vaartuigen;

c) vissersschepen, traditionele schepen en pleziervaartuigen met een lengte van minder dan 45 meter.”

7.3. Partijen betwisten niet dat op grond van de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de gewesten, de overdracht van de bevoegdheid aan de gewesten inzake de regels van politie over het verkeer op waterwegen, niet 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 omvat, noch dat de federale overheid in beginsel bevoegd is gebleven ten aanzien van de Belgische territoriale zee.

7.4. In de nota aan de Vlaamse Regering met betrekking tot het ontwerp zoals dit voor advies is voorgelegd aan de Raad van State, wordt met betrekking tot de wijziging van artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 onder meer opgemerkt:

“Art. 22*bis* van het K.B. van 4 augustus 1981 heeft daarbij betrekking op lijndiensten tussen de havens van de Belgische kust of tussen een haven van de Belgische kust en een andere Belgische haven. Met uitzondering van het vervoer tussen de kusthavens dat over de territoriale zee verloopt, is dit vervoer geregionaliseerd.”

De verwerende partij erkent ook dat de door het bestreden artikel 7 aangeduide instanties van het Vlaamse Gewest, niet gemachtigd zijn om vrijstellingen toe te kennen van de eisen van de artikelen 21, § 1, en 22 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 in zover deze eisen betrekking zouden hebben op dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen.

7.5. De verwerende partij heeft zich voor de wijziging van artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 gesteund op haar bevoegdheid om de regels van politie over het verkeer op waterwegen te bepalen. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming blijkt dat die bevoegdheid van de gewesten betrekking heeft op de reglementering van de binnenwateren (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 148). Hiermee worden alle wateren bedoeld aan de landzijde van de basislijn, zijnde de laagwaterlijn van de kust. Daartoe behoren zowel de rivieren, kanalen en meren die voor binnenvaartschepen bevaarbaar zijn, als de maritieme wateren achter de basislijn, en de zeehavens.

Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 is dit besluit van toepassing “in de Belgische territoriale zee, in de havens en op de stranden van de Belgische kust”. Vermits de gewestelijke bevoegdheid bepaald in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI beperkt is tot de reglementering van de binnenwateren, behoren enkel de bepalingen van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 die het havenverkeer en de stranden regelen tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 heeft betrekking op “lijndiensten tussen de havens van de Belgische kust of tussen een haven van de Belgische kust en een andere Belgische haven”. In zoverre de estuaire vaart tussen Belgische havens onderling of tussen Belgische havens en de monding van de Westerschelde over de Belgische territoriale zee verloopt, maakt

de reglementering ervan geen deel uit van de reglementering van de binnenwateren en behoort ze bijgevolg niet tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 voorziet in een vrijstelling van de eisen bepaald in de artikelen 21, § 1, en 22 van hetzelfde besluit, welke bepalingen, zoals uitdrukkelijk blijkt uit de bewoordingen ervan, het binnenvaren van een kusthaven of het buitenvaren vanuit een kusthaven regelen door vaartuigen die gevaarlijke of verontreinigende stoffen vervoeren. In de mate dat door die vrijstelling het havenverkeer wordt geregeld, mag worden aangenomen dat de in het bestreden artikel 7 opgenomen regeling tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort, behoudens in de mate ze betrekking zou hebben op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen.

Hoewel artikel 21, § 2, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 weliswaar het vervoer van ontplofbare stoffen regelt en aldus behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, is de vrijstelling waarin voornoemd artikel 22*bis* voorziet, niet van toepassing op de vereiste bepaald in het voormelde artikel 21, § 2, van hetzelfde besluit. Die vrijstelling heeft immers uitsluitend betrekking op de artikelen 21, § 1, en 22. Bijgevolg wordt niet een federale aangelegenheid geregeld.

7.6. Zelfs indien voornoemd artikel 22*bis*, zoals gewijzigd bij het bestreden artikel 7, zo gelezen zou kunnen worden dat de vrijstellingen toch ook betrekking kunnen hebben op het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen, dient erop te worden gewezen dat indien de Vlaamse Regering een regelgeving tot stand brengt, ervan moet worden uitgegaan dat zij haar bevoegdheid aanwendt op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels behoren.

Er kan niet worden vereist dat een regelgever in elke bepaling uitdrukkelijk de bevoegdheidverdelende regels in herinnering brengt die hij verondersteld wordt in acht te nemen; er moet dus, zelfs in geval van stilzwijgen vanwege de regelgever hieromtrent, worden vermoed dat de regelgever zich naar de bevoegdheidverdelende regels gedraagt (cfr. GwH 17 mei 2000, nr. 56/2000, B.5.). Dit vermoeden wordt niet tegengesproken en wordt bevestigd door de verklaringen van de verwerende partij bij de totstandkoming van het bestreden artikel 7.

De wijzigingen die door de verwerende partij zijn aangebracht in het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 gelden bijgevolg enkel binnen de materiële, personele en territoriale bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, blijkt geenszins dat dit “logischerwijze” enkel zou slaan op de territoriale bevoegdheidssfeer .

Dat betekent dat de enige wettig mogelijke interpretatie van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 inhoudt dat het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen niet onder het toepassingsgebied van deze bepaling zijn begrepen.

In de mate dat het gaat om het toekennen van vrijstellingen van eisen inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, kan alsdan aangenomen worden dat het equivalente “federale” artikel 22*bis* van het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 van toepassing blijft.

7.7. Voor zover de verzoekende partij nog aanvoert dat de monitoringrichtlijn in de eerste plaats het verkeer op zee met gevaarlijke goederen beoogt te regelen, en de aan de meldingsplicht onderworpen en desgevallend vrij te stellen schepen slechts een beperkt deel van hun traject uitvoeren op de Vlaamse

binnenwateren, moet in de eerste plaats worden vastgesteld – zoals de verzoekende partij zelf doet – dat deze richtlijn van gemengde aard is doordat ze betrekking heeft op aangelegenheden die zowel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren als tot de bevoegdheid van de gewesten.

Dat de aan de meldingsplicht onderworpen en desgevallend vrij te stellen schepen slechts een beperkt deel van hun traject uitvoeren op de Vlaamse binnenwateren, doet geen afbreuk aan het feit dat de bevoegdheid om zowel het havenverkeer als het verkeer op de binnenwateren te regelen, op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI toevalt aan de gewesten.

8. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), BWHI, artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI, artikel 6, § 4, 3°, BWHI en de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit door de artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016.

De verzoekende partij wijst erop dat de artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 het koninklijk besluit van 5 juli 2006 ‘betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ (hierna: het koninklijk besluit van 5 juli 2006) wijzigen.

De bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vinden hun oorsprong in het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), het Reglement betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, als bijlage opgenomen bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (RID), het Europees Verdrag betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN) en richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’. Deze internationaal geharmoniseerde regelingen hebben het veilige verloop van het vervoer van gevaarlijke goederen tot doel.

Volgens de verzoekende partij kennen de bestreden bepalingen alle in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geregelde actieve en passieve (dit is het ontvangen van meldingen) taken en bevoegdheden die tot nog toe aan federale overheden, ambtenaren of ministers waren toegekend, toe aan diensten, personeelsleden en een minister van het Vlaamse Gewest.

Die taken en bevoegdheden hebben volgens haar echter zowel betrekking op het vervoer van gevaarlijke goederen via de weg en de binnenwateren, als het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor.

Bovendien hebben die taken en bevoegdheden betrekking op het vervoer van alle gevaarlijke goederen, en dus met inbegrip van het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van ontplofbare stoffen en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

9.2. De bestreden artikelen 23 tot 34 zijn volgens de verzoekende partij strijdig met de bevoegdheidverdelende regelen inzake:

1° enerzijds het vervoer over de weg en langs de binnenwateren van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, radioactieve en ontplofbare

stoffen en anderzijds het vervoer over de weg en langs de binnenwateren van andere gevaarlijke goederen;

2° enerzijds het vervoer van gevaarlijke goederen (met uitzondering van ontplofbare, radioactieve en dierlijke stoffen) over de weg en langs de binnenwateren en anderzijds het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor of langs andere vervoersmodi, en

3° enerzijds de vestigingsvoorwaarden en anderzijds, de erkenningen, vergunningen, registratieverplichtingen en andere vereisten die deel uitmaken van de uitoefening van de bevoegdheden inzake het vervoer over de weg en langs de binnenwateren van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, radioactieve en ontplofbare stoffen en het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor of langs andere vervoersmodi.

De bijzondere wetgever heeft volgens de verzoekende partij uitdrukkelijk 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 (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI), respectievelijk de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI) van de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden vervat in deze bepalingen uitgesloten.

Bovendien blijkt volgens haar uit artikel 6, § 4, 3°, BWHI dat de politieregels op de andere vervoerwijzen, daarin begrepen het spoorvervoer, een volledig federale aangelegenheid zijn gebleven.

De in de bestreden artikelen 23 tot 34 geregelde aangelegenheid heeft derhalve, minstens gedeeltelijk, betrekking op aangelegenheden die tot de federale bevoegdheden behoren.

De verzoekende partij zet vervolgens uitvoerig uiteen waarom volgens haar het regelen van de voorwaarden in het koninklijk besluit van 5 juli

2006 niet kan worden geacht te behoren tot de gewestelijke bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden, maar dat de bevoegdheid om die voorwaarden op te leggen de hoofdbevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen dient te volgen.

Voor die transporten van gevaarlijke goederen waarvoor de federale overheid na de zesde staatshervorming bevoegd is gebleven, spreekt het volgens haar voor zich dat de federale overheid bevoegd blijft om, met het oog op een kwalitatieve uitoefening van de functie, voorwaarden op te leggen aan de betrokken veiligheidsadviseurs.

De analyse van de afdeling Wetgeving in haar advies 57.371/VR/3 was volgens de verzoekende partij zeer beknopt en lijkt slechts te zijn gesteund op een oppervlakkig onderzoek van de inhoud van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Uit de meer uitvoerige informatie en argumentatie zoals uiteengezet in het verzoekschrift blijkt volgens de verzoekende partij dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 in werkelijkheid niet mag worden beschouwd als behorende tot de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden.

In de mate dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 eisen oplegt aan de veiligheidsadviseurs, moeten de bepalingen ervan worden beschouwd als een erkennings- of vergunningsregeling voor de uitoefening van de federale (respectievelijk gewestelijke) bevoegdheden met betrekking tot het gevaarlijk vervoer, zoals bedoeld in het voormelde advies van de afdeling Wetgeving, en niet als een regeling van vestigingsvoorwaarden waarvoor de gewesten exclusief bevoegd zouden zijn.

Daarenboven dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat de artikelen 5, 6, 37 en 38 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *a priori* niets te maken hebben met de vereisten om de functie van veiligheidsadviseur te mogen uitoefenen. Ze regelen:

- de taken van de veiligheidsadviseur, zijn contractuele band met de onderneming en de melding van zijn indiensttreding en uitdiensttreding (artikel 5);
- operationele voorschriften voor de uitoefening van zijn functie (artikel 6);
- de maatregelen om ervoor te zorgen dat de veiligheidsadviseur zijn taken daadwerkelijk kan vervullen (artikel 37);
- het overleg tussen de bevoegde overheden teneinde de controles te bepalen en te verbeteren (artikel 38).

Waar de Vlaamse Regering aan die artikelen wijzigingen heeft aangebracht, namelijk door de bestreden artikelen 24, 32 en 33, kan zij zich niet in ernst steunen op de gewestelijke bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden.

9.3. Zelfs in de mate dat de Raad van State zou oordelen dat de bestreden artikelen 23 tot 34, of een deel ervan, een bevoegdheidsrechtelijke grondslag kunnen vinden in de gewestbevoegdheden inzake gevaarlijk vervoer of inzake vestigingsvoorwaarden, dan nog dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat de Vlaamse Regering haar bevoegdheden heeft uitgeoefend op een wijze die strijdt met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.

In casu dient volgens de verzoekende partij rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van de federale overheid inzake spoorvervoer, inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en met de bevoegdheid van de federale overheid inzake de kernbrandstofcyclus (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), BWHI). Het eenzijdige optreden van de Vlaamse Regering dreigt het voor de federale overheid onmogelijk te maken om, wat deze bevoegdheden betreft, een geïntegreerd en coherent beleid te voeren. Hetzelfde geldt trouwens wat betreft de mogelijkheden voor de andere gewesten om op een behoorlijke wijze hun bevoegdheden – die even ruim zijn als die welke het Vlaamse Gewest *in casu* desgevallend zouden toevallen – uit te oefenen. Deze bevoegdheden inzake gevaarlijke goederen lenen zich niet tot een versnipperde aanpak. Niet alleen is het

omwille van het beperkte aantal kandidaten per jaar (een tiental) onmogelijk om op kostenefficiënte wijze afzonderlijke opleidingen en examens voor veiligheidsadviseurs te organiseren voor de onderscheiden vervoersmodi, de onderscheiden soorten gevaarlijke stoffen en voor de onderscheiden gewesten, maar daarenboven dreigen, door de aard van de materie, bij een incoherente en versnipperde uitoefening van de betrokken bevoegdheden de volksgezondheid en de openbare veiligheid in het gevaar te komen.

In dat verband dient volgens haar ook rekening te worden gehouden met de moeilijkheden die dreigen te ontstaan bij de omzetting van richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom’. Zij wijst erop dat op grond van artikel 14, lid 1, van deze richtlijn de lidstaten tegen 6 februari 2018 een passend wetgevings- en administratief kader dienen op te stellen om ervoor te zorgen dat aan alle personen die voor hun taken over specifieke bekwaamheden op het gebied van stralingsbescherming moeten beschikken, een geschikte vorming, opleiding en voorlichting met betrekking tot stralingsbescherming wordt verstrekt.

Zij merkt in dat verband ook op dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij de totstandkoming van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft gesteld dat rekening houdend met de verschillende uitdrukkelijk federaal voorbehouden bevoegdheden betreffende de reglementering van het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg de vraag rijst of niet in een overlegverplichting met de federale overheid moet worden voorzien.

In casu zijn de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen volgens de verzoekende

partij dermate verweven dat ze redelijkerwijze niet anders dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

Door met de hier bestreden bepalingen toch eenzijdig de materie te regelen en meer nog door de taken en bevoegdheden van de federale overheidsdiensten, ambtenaren en ministers op het vlak van de federaal gebleven aangelegenheden uit te sluiten voor wat het Vlaamse Gewest betreft, heeft de Vlaamse Regering het evenredigheidsbeginsel geschonden dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening en tevens inbreuk gemaakt op het beginsel van de federale loyauteit.

10.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geenszins alleen de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van de veiligheidsadviseurs regelt.

Voorts is de hoedanigheid van veiligheidsadviseur niet zozeer een beroep, dan wel een functie. Naast hun werkzaamheden als veiligheidsadviseur vervullen deze personen vaak ook andere functies binnen de onderneming. Ook in het koninklijk besluit van 5 juli 2006, zie in het bijzonder artikel 5, wordt de hoedanigheid van veiligheidsadviseur niet als een beroep omschreven maar uitdrukkelijk als een functie.

Ten onrechte meent de verwerende partij dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 een vestigingsvoorwaarde bevat in hoofde van de ondernemingen. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 behelst een verplichting die wordt opgelegd aan een bepaalde categorie van ondernemingen. Het betreft niet een bepaalde hoedanigheid van de betrokken ondernemingen. Zij moeten die materiële verplichting dag na dag naleven zolang zij hun activiteiten verrichten. Het betreft dus niet een voorwaarde die wordt opgelegd alvorens men toegang tot een beroep zou krijgen of zich zou mogen vestigen.

De toelichting bij de BWHI dat de bevoegdheidsoverdracht met betrekking tot de vestigingsvoorwaarden “inzonderheid [geldt] voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer” heeft volgens haar geen betrekking op het litigieuze besluit nu de veiligheidsadviseurs geen transportbegeleiders zijn. Zij wijst erop dat die vermelding betrekking heeft op begeleiders van uitzonderlijke voertuigen. Daarnaast kan de bedoelde vermelding in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming mogelijk betrekking hebben op de bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen vervoeren, ofschoon dit volgens de verzoekende partij geenszins evident is.

Zij merkt op dat bij de voorgestelde wijzigingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 met betrekking tot de veiligheidsadviseurs in de nota aan de Vlaamse Regering niet gesteund werd op de vermelding in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming over de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer, zodat de opstellers van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 blijkbaar de mening van de verzoekende partij deelden dat die vermelding *in casu* niet relevant is.

Volgens de verzoekende partij heeft de bijzondere wetgever niet de bedoeling gehad om die elementen in de betrokken regelgeving met betrekking tot het vervoer over de weg of de waterweg van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die eventueel zouden kunnen worden beschouwd als regels over de toegang tot het beroep, aan de gewesten op te dragen. Uit de bijzondere wet en de toelichting erbij kan volgens haar worden besloten dat de bijzondere wetgever de bedoeling had om alle materies in verband met het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, en in verband met het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, federaal te houden.

Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst de verzoekende partij ook naar het advies van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 59.018/2/AV van 19 april 2016 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen’.

De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij evenmin worden gevolgd in haar stelling dat de bestreden artikelen de federale bevoegdheid inzake het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, en inzake het spoorvervoer “ten volle respecteren”, nu uit de aanhef van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 blijkt dat precies “de Wet van 15 april 1994 en de Wet van 28 mei 1956, samen met de Wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg”, de wettelijke grondslag vormen op grond waarvan het koninklijk besluit van 5 juli 2006 werd aangenomen.

10.2. De verwerende partij heeft volgens de verzoekende partij wel degelijk het evenredigheidsbeginsel geschonden dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening en tevens inbreuk gemaakt op het beginsel van de federale loyaliteit. Zij wijst erop dat de bestreden artikelen immers de taken of bevoegdheden die voorheen waren toegekend aan federale overheden, ambtenaren en ministers, voor de toekomst toekennen aan instanties, personeelsleden en een minister van het Vlaamse Gewest. Het spreekt voor zich dat dit de bevoegdheidsuitoefening door de bevoegde federale overheidsdiensten wel degelijk hindert. De bepalingen op grond waarvan zij hun bevoegdheid konden uitoefenen, worden, wat het Vlaamse Gewest betreft, immers opgeheven.

10.3. Wat de materiële bevoegdheden betreft, moet volgens de verzoekende partij ook evident uit de regelgeving zelf blijken dat ze betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de regelsteller bevoegd is, en mag ze geen betrekking hebben op die aangelegenheden waarvoor de regelsteller niet bevoegd is. Het kan niet aan de rechtsonderhorige worden overgelaten om de federale, respectievelijk gemeenschaps- of gewestregelgeving, tegen de duidelijke tekst in, zodanig te interpreteren dat ze zou worden beperkt tot de materies waarvoor de betrokken regelgever bevoegd is. In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, kunnen de bestreden artikelen volgens de verzoekende partij dan ook niet bevoegdheidsconform worden geïnterpreteerd.

11.1. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat de regeling inzake de veiligheidsadviseurs geenszins uitsluitend bekwaamheidseisen voor de veiligheidsadviseurs en regelingen omtrent de toegang tot die functie bevat.

Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 regelt ook de verplichting van bedrijven om een veiligheidsadviseur te hebben, de wijze waarop veiligheidsadviseurs hun functie uitoefenen en de controle van de overheden daarop.

In het bijzonder wijst de verzoekende partij op de bepalingen van hoofdstuk II inzake het aanwijzen van een veiligheidsadviseur door een onderneming (artikel 5) en de bepalingen inzake de verplichte rapportering door de veiligheidsadviseur (artikel 6; zowel de rapportering ingevolge een ongeval, als de jaarlijkse rapportering). De verplichting in hoofde van bedrijven tot aanwijzing van een veiligheidsadviseur en de rapportering door de veiligheidsadviseur in het licht van het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, en van het wegvervoer en het vervoer over de binnenwateren van explosieven, van nucleaire stoffen en van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, kan niet in redelijkheid worden beschouwd als een voorwaarde voor de toegang tot een beroep. Indien bijvoorbeeld een ongeval gebeurt bij het vervoer van gevaarlijke goederen per

spoor en de veiligheidsadviseur RID maakt een rapport op, dan moet dit rapport ter beschikking worden gesteld van de bevoegde overheid, in dit geval de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. Dit alles heeft niets te maken met de voorwaarden voor de toegang tot het beroep.

Dat geldt evenzeer voor de controlebepalingen in hoofdstuk IX van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. De ambtenaren van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer controleren op grond van die bepalingen de taakuitoefening van de veiligheidsadviseurs RID. Zij zien er onder meer op toe dat de veiligheidsadviseur voor het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor veiligheidsprocedures opstelde. Daarnaast geschiedt de controle op de naleving van de reglementering met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor (RID) door ambtenaren van de nationale veiligheidsinstantie van de spoorwegen (DVIS). Deze controles behelzen onder meer controles in bedrijven. Nagaan of een onderneming het RID respecteert, hangt nauw samen met het zorgen dat de veiligheidsadviseur zijn taken daadwerkelijk kan vervullen in de zin van artikel 37 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006. Ook de bepalingen van hoofdstuk IX van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 hebben dus niets te maken met de voorwaarden voor de toegang tot het beroep.

Ook in alle voormelde bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 heeft de verwerende partij door middel van de bestreden bepalingen desondanks wijzigingen aangebracht.

Zelfs als de bepalingen over de bekwaamheidseisen voor de veiligheidsadviseurs bevoegdheidsrechtelijk worden gekwalificeerd als vestigingsvoorwaarden, dan nog is het objectief gezien uitgesloten om ook de andere voormelde regelingen als dusdanig te beschouwen.

Op zijn allerminst schenden de artikelen 23, 24, 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 derhalve de ingeroepen bevoegdheidverdelende regels.

11.2. Volgens de verzoekende partij is het voorgaande geenszins in tegenspraak met de eerdere arresten van de Raad van State.

De arresten nrs. 241.012 en 241.015 van 13 maart 2018 hebben uitsluitend betrekking op die bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 die van belang waren in de desbetreffende procedures, namelijk de bepalingen die de samenstelling van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs betreffen. In beide arresten was het voorwerp van het vernietigingsberoep een uitvoeringsbesluit van artikel 20 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006.

In die arresten oordeelde de Raad volgens de verzoekende partij dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006, wat betreft het stellen van eisen met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs, internrechtelijk dient te worden gekwalificeerd als een regeling die de toegang tot het beroep regelt en lijkt hij in die arresten dus reeds de mogelijkheid voor ogen te hebben gehad dat het koninklijk besluit, wat betreft de andere erin geregelde zaken, onder een andere bevoegdheidsgrond ressorteert.

De verzoekende partij neemt er akte van dat de Raad de overkoepelende regeling van de bekwaamheidseisen voor de veiligheidsadviseurs bevoegdheidsrechtelijk beschouwt als het opleggen van voorwaarden voor de toegang tot een beroep in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

De verzoekende partij is er evenwel van overtuigd dat de Raad de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 die geen betrekking hebben op de toegang tot een beroep niet zal kwalificeren als zouden zij daar wel betrekking op hebben.

Uiteraard is het geenszins zo dat alle bepalingen van eenzelfde koninklijk besluit vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt noodzakelijk tot dezelfde materie behoren. Als gevolg van een staatshervorming kan het voorvallen

dat een deel van de bepalingen van een koninklijk besluit voortaan tot de gewestbevoegdheden behoren, en een ander deel van de bepalingen van datzelfde koninklijk besluit nog steeds federale aangelegenheden betreffen. Dat is *in casu* het geval.

Voorts kan men de hiervóór bedoelde bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 niet beschouwen als accessoria van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep. Deze bepalingen betreffen volwaardige regelingen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren. Ofschoon ze in omvang beperkter zijn, zijn deze bepalingen niet instrumenteel ten aanzien van de regeling omtrent de bekwaamheidseisen. Integendeel: de bekwaamheidseisen voor de veiligheidsadviseurs, inclusief de bepalingen over de scholing en examens, zijn instrumenteel ten aanzien van de bepalingen van hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, die de eigenlijke kern van deze regeling met het oog op het veilige verloop van het vervoer van gevaarlijke goederen vormen.

11.3. Wat de in ondergeschikte orde aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel en de federale loyaliteit betreft, en voor zover daarbij wordt verwezen naar arrest nr. 241.008 om dit middelonderdeel te verwerpen, stelt de verzoekende partij in haar laatste memorie wat volgt.

De aangehaalde overweging 11.3.3.2 van dat arrest nr. 241.008 luidde dat “in casu” de verzoekende partij niet had aangetoond dat de bestreden bepalingen de uitoefening van haar bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk hadden gemaakt. Uit dat casusspecifieke oordeel kan niet worden afgeleid dat ook in deze procedure niet zou zijn aangetoond dat de bestreden bepalingen de uitoefening van de federale bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk hebben gemaakt.

De inhoud van beide procedures is zelfs niet vergelijkbaar, want deze overweging van arrest nr. 241.008 had betrekking op de regeling met

betrekking tot de beroepsbekwaamheid van de bestuurders van transporteenheden die gevaarlijke goederen over de weg vervoeren. Die regeling bestaat, in tegenstelling tot het koninklijk besluit van 5 juli 2006, uitsluitend uit voorwaarden voor de toegang tot het betrokken beroep (in het bijzonder bepalingen met betrekking tot opleiding, examens en opleidingsgetuigschriften).

De verzoekende partij benadrukt, ter onderbouwing van de door haar aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel en de federale loyaliteit, dat de bevoegdheden inzake gevaarlijke goederen zich niet lenen tot een versnipperde aanpak. Daarenboven dreigen, door de aard van de materie, bij een incoherente en versnipperde uitoefening van de betrokken bevoegdheden de volksgezondheid en de openbare veiligheid in het gevaar te komen.

Er kan bezwaarlijk worden ontkend dat de uitvoering door de instanties van het Vlaamse Gewest van de regelingen inzake de beroepsbekwaamheid van de veiligheidsadviseurs onvermijdelijk een wezenlijke impact zal hebben op de wijze waarop de resterende federale bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen worden uitgeoefend. In het bijzonder zullen de bevoegde federale instanties een belangrijk middel ontberen met het oog op het waarborgen van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen. De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, om ter zake in algemene en overkoepelende regelingen te voorzien is dermate vervlochten met de federale bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, dat de uitvoering van die regelingen niet zonder enige vorm van samenwerking met de federale overheid kan plaatsvinden. Immers, gelet op de specifieke eigenschappen van de gevaarlijke goederen, en de noodzaak om de veiligheid van het vervoer ervan over de weg, per spoor of over de binnenwateren te waarborgen, is het niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk dat de federale overheid minstens enige zeggenschap kan hebben over de maatregelen die worden getroffen op het vlak van de tot haar eigen bevoegdheid behorende veiligheidsvoorschriften, en dat met inbegrip van de opleiding en de examens betreffende de kennis en de vaardigheden die in hoofdte van een veiligheidsadviseur vereist zijn met betrekking tot het vervoer van

gevaarlijke goederen dat tot de federale bevoegdheden is blijven behoren. Men dient voor ogen te houden dat de scholing en het examen van een veiligheidsadviseur RID op grond van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 een specifiek gedeelte bevatten met betrekking tot het vervoer per spoor, waaromtrent enkel de federale diensten over de materiële bevoegdheid en dus de kennis beschikken.

11.4. De stelling als zou een overkoepelende regeling door het Vlaamse Gewest van de bekwaamheidseisen voor veiligheidsadviseurs perfect naast specifieke regelingen door de federale overheid met betrekking tot de bekwaamheidseisen ten aanzien van bepaalde vormen van gevaarlijk transport kunnen bestaan, kan niet zonder meer worden aangenomen. Dergelijke situatie, waarin ongetwijfeld grotendeels dezelfde bekwaamheden tweemaal zouden moeten worden geverifieerd, zou niet alleen absurd zijn, maar ook zowel in hoofde van de kandidaat-veiligheidsadviseurs als in hoofde van de overheden volstrekt inefficiënt, en zou de naleving door de lidstaat België van de Unierechtelijke voorschriften ter zake hypothekeren. Zowel richtlijn 2008/68/EG als de reglementering met betrekking tot het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen die door richtlijn 2008/68/EG in het Unierecht is omgezet (waaronder het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (RID)), laten immers slechts in limitatief opgesomde, *in casu* niet relevante omstandigheden toe dat het interne recht aan het vervoer van gevaarlijke goederen bijkomende voorschriften oplegt. Zo laat hoofdstuk 1.9 van het RID toe om nadere bepalingen voor vervoer over bruggen of door tunnels of voor vervoer door residentieel gebied of ecologisch kwetsbare gebieden aan te nemen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld snelheidsbeperkingen worden opgelegd, maar de Verdragsstaten moeten steeds het bewijs leveren van de omstandigheden die de extra maatregelen verantwoorden. Ook met betrekking tot domeinen die niet in het RID worden behandeld, kan het interne recht bijkomende voorschriften opleggen. Het opleggen van bijkomende bekwaamheidseisen, bijkomende opleidingsvereisten en bijkomende examens aan bepaalde veiligheidsadviseurs, terwijl die materie wel degelijk in het RID, het ADN en het ADR wordt behandeld, zou echter ongeoorloofd zijn.

Ook mag men volgens de verzoekende partij niet uit het oog verliezen dat het Vlaamse Gewest zich door de bestreden bepaling reeds sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 heeft toegeëigend die specifiek toepasselijk zijn op bepaalde vormen van gevaarlijk transport die tot de federale bevoegdheden zijn blijven behoren. Zo hebben de door de bestreden bepalingen gewijzigde artikelen 12, § 3, 20, § 3, 25 *in fine*, 26, § 1 *in fine*, 26, § 5 *in fine* en 35 *in fine* van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 specifiek betrekking op de veiligheidsadviseurs voor klasse 7 (radioactief materiaal) en heeft het door de bestreden bepalingen gewijzigde artikel 20, § 4, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 specifiek betrekking op de veiligheidsadviseurs voor klasse 1 (explosieven). De vraag rijst dan ook wat het Vlaamse Gewest ervan zou weerhouden om ook nieuwe federale regelingen, zoals het koninklijk besluit van 22 oktober 2017 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7’, te wijzigen en de eigen gewestelijke instanties bevoegd te verklaren in plaats van de aangewezen federale instanties.

11.5. Voorts kan de federale overheid haar bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor en het vervoer over de weg en de binnenwateren van ontplofbare stoffen, van radioactieve stoffen en van dierlijke stoffen, niet – of minstens veel moeilijker – uitoefenen indien de melding van de aanwijzing van de veiligheidsadviseur, de jaarlijkse rapportering en de ongevallenrapportering niet gebeurt aan de federale overheid, maar aan het Vlaamse Gewest, ter uitvoering van de door het bestreden artikel 24 gewijzigde artikelen 5 en 6 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006.

Voor het spoorvervoer werden destijds enerzijds de nationale veiligheidsinstantie van de spoorwegen, namelijk de Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit der Spoorwegen (hierna: DVIS) en anderzijds het onderzoeksorgaan voor ongevallen en incidenten op het spoor opgericht (zie artikel 72, respectievelijk artikel 110 Spoorcodex en de koninklijke besluiten van 22 juni 2011). Deze twee organen werden opgericht ter omzetting van richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake de

veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn)'. Zij hebben een aantal specifieke taken met betrekking tot het spoorvervoer.

Bij de taken van DVIS hoort onder meer de controle op de naleving van de veiligheidsvoorschriften en de controle, de bevordering en, in voorkomend geval, de handhaving en de ontwikkeling van het regelgevend kader voor veiligheid, inclusief het stelsel van nationale veiligheidsvoorschriften en de regels inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor (artikel 74, § 1, 6° en 14°, Spoorcodex). De controles kunnen worden uitgevoerd op het spoor zelf, maar ook bij alle betrokkenen opgesomd in hoofdstuk 1.4 van het reglement betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, als bijlage opgenomen bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (RID), zoals de afzender, de vervoerder, de belader, de verpakker en de vuller. Het feit dat de ondernemingen die over een veiligheidsadviseur voor het spoorvervoer van gevaarlijke goederen beschikken, deze moeten aanmelden bij de bevoegde overheid, laat toe de ondernemingen te kennen die betrokken zijn bij het spoorvervoer van gevaarlijke goederen. De controle op de naleving van het RID door deze ondernemingen is een van de taken van DVIS. Gezien de veiligheidsadviseur de specialist ter zake is binnen de onderneming, is hij de bevoorrechte contactpersoon voor RID-controles. Indien de aanmelding van de veiligheidsadviseurs door de ondernemingen enkel naar de gewesten wordt verstuurd, mist de federale overheid elementaire informatie om controles te kunnen uitvoeren. Daarnaast behoort het tot de controle door DVIS van de naleving van het RID om na te gaan of een onderneming over een veiligheidsadviseur beschikt.

Een andere taak van DVIS is het verlenen van veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen (art. 74, § 1, 4°, Spoorcodex). Indien een spoorwegonderneming gevaarlijke goederen wenst te vervoeren, vraagt DVIS om aan te tonen dat zij over een veiligheidsadviseur RID beschikt. In het andere geval wordt geen veiligheidscertificaat verleend. Indien de aanmelding van de veiligheidsadviseurs door de ondernemingen enkel naar de gewesten wordt verstuurd, zal het nagaan van dit vereiste extra administratie met zich meebrengen.

De jaarlijkse rapporten die de veiligheidsadviseur dient op stellen, zijn voor DVIS belangrijk om na te gaan welke activiteiten deze bedrijven in het kader van het RID uitoefenen, wat de omvang van die activiteiten is, en welke en hoeveel gevaarlijke goederen zij behandelen. Zonder deze informatie kunnen controles niet op een degelijke wijze worden voorbereid en kunnen geen doelgroepen voor welbepaalde controles worden bepaald. Het is voor de bevoegde overheden met betrekking tot de naleving van het RID, met name de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en de DVIS, van essentieel belang om de omvang en de activiteiten van hun sector te kennen.

De ongevallenrapportering door de veiligheidsadviseur is een zeer belangrijk instrument voor de bevoegde overheden met betrekking tot de naleving van het RID, om na te gaan of de nodige correctieve maatregelen werden getroffen en of het RID correct is toegepast. Daarnaast laat de analyse van ongevallenrapporten de bevoegde federale overheden ook toe na te gaan op welke punten het RID kan worden verbeterd, om zodoende ter gelegenheid van de tweejaarlijkse herzieningen van het RID hiaten weg te werken. De ongevallenrapporten zijn tevens een onmisbare werktool opdat het onderzoeksorgaan zijn taken kan uitoefenen. Voorts bepaalt artikel 5 van het koninklijk besluit van 2 november 2017 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen’:

“Wanneer de Minister na een ongeval of incident op Belgisch grondgebied van oordeel is dat de toepasselijke veiligheidsvoorschriften onvoldoende zijn gebleken om de gevaren van vervoer te beperken en er dringend maatregelen moeten worden genomen, brengt hij de Europese Commissie, tijdens de

voorbereidingsfase, op de hoogte van de maatregelen die hij van plan is te nemen.”

Bijgevolg is het voor de federale overheid een vereiste om over de ongevallenrapporten te beschikken, zodat de federale overheid samen met de analyse van het onderzoeksorgaan over alle elementen van een incident of ongeval beschikt. Het is dan ook niet logisch dat deze ongevallenrapporten enkel naar de gewesten dienen te worden gestuurd, gezien het de federale overheid is die bevoegd is voor het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor. Dit bemoeilijkt de uitoefening van de federale bevoegdheden.

Zonder over de melding van de aanwijzing van de veiligheidsadviseur, de jaarrapporten en de ongevallenrapporten te beschikken, kan de federale overheid de bovengenoemde taken niet naar behoren uitvoeren.

In de mate dat de bestreden bepalingen geen bevoegdheidsoverschrijding door het Vlaamse Gewest inhouden, vormen ze volgens de verzoekende partij alleszins een schending van het evenredigheidsbeginsel en de federale loyaliteit.

Beoordeling

12.1. Het bevoegdheidskader met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI), 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 (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI) en de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, 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 (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI) is

uiteengezet in arrest nr. 241.008 van 13 maart 2018. Er mag naar worden verwezen.

Wat de bevoegdheid inzake het spoorvervoer betreft, draagt geen enkele bepaling uit de BWHI, noch enige andere bepaling, de aangelegenheid van het spoorvervoer op aan de gewesten. Zulks vindt overigens bevestiging in artikel 6, § 3*bis*, BWHI waarin impliciet de bevoegdheid van de federale overheid inzake de spoorwegen wordt bevestigd en in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2^o*bis*, BWHI waarin aan de gewesten de bevoegdheid wordt opgedragen inzake “het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, [...] met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”.

12.2. Wat de vestigingsvoorwaarden/toegang tot het beroep betreft, is heel de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden aan de gewesten overgedragen, behalve wat betreft “de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”. Die bevoegdheidsoverdracht heeft een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte en dient te worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren.

Evenwel doet deze aan de gewesten toegewezen bevoegdheid geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld te voorzien in opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels.

12.3. Hoofdstuk 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016, dat bestaat uit de artikelen 23 tot 34, bevat diverse wijzigingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 ‘betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’:

“Art. 23. In artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 26 juli 2007, 4 juli 2011 en 17 februari 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° punt 11° wordt vervangen door wat volgt :

‘11° ‘minister’ : de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer;’;

2° punt 12° wordt vervangen door wat volgt :

‘12° ‘Departement’ : het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;’;

3° er wordt een punt 13° toegevoegd, dat luidt als volgt :

‘13° ‘gemachtigde’ : het hoofd van het Departement.’.

Art. 24. In artikel 5 en 6 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 25. In artikel 12 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 maart 2009, worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 26. In artikel 14, 15 en 16 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 27. In artikel 20 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 maart 2009, worden paragraaf 1 tot en met 4 vervangen door wat volgt :

‘ § 1. De minister stelt een examencommissie aan voor klasse 1, voor klasse 7 en voor de andere klassen.

§ 2. De examencommissie voor de andere klassen dan klasse 1 en 7 bestaat uit :

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° twee ondervoorzitters, aangewezen door het hoofd van het Departement;

3° vier personeelsleden van het Departement, aangewezen door het hoofd van het Departement;

4° een secretaris, aangewezen door het hoofd van het Departement.

Er is evenwel een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van die examencommissie en een bestuursfunctie in de instelling, vermeld in artikel 21.

§ 3. De examencommissie voor klasse 7 bestaat uit :

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° een ondervoorzitter, aangewezen door de voorzitter;

3° drie deskundigen, aangewezen door de voorzitter, van wie een het secretariaat waarneemt.

§ 4. De examencommissie voor klasse 1 bestaat uit :

1° een voorzitter, aangewezen door de minister;

2° een ondervoorzitter, aangewezen door de voorzitter;

3° drie deskundigen, aangewezen door de voorzitter, van wie een het secretariaat waarneemt.’.

Art. 28. In artikel 21 en 24 tot en met 27 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 29. in artikel 33 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk

besluit van 17 maart 2009, worden woorden ‘bevoegde overheid’ telkens vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 30. In artikel 34 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 3 wordt de zinsnede ‘de directie ‘vervoer van gevaarlijke stoffen’’ telkens vervangen door de woorden ‘het Departement’;

2° in paragraaf 7 worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 31. In artikel 35 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid voor deze klasse’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 32. In artikel 36 en 37 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘bevoegde overheid’ vervangen door het woord ‘minister’.

Art. 33. Artikel 38 van hetzelfde besluit wordt opgeheven.

Art. 34. In punt 2 en 3 van bijlage V bij hetzelfde besluit wordt de zinsnede ‘de directie ‘vervoer van gevaarlijke stoffen’’ telkens vervangen door de woorden ‘het Departement’.”

12.4. Het tweede middel doet de vraag rijzen of de in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geregelde aangelegenheid beschouwd dient te worden als een regeling van vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, dan wel of in dit koninklijk besluit wordt voorzien in opleidingsvereisten en certificeringsstelsels met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de gewesten slechts gedeeltelijk bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI.

In zijn arresten nrs. 241.012 en 241.015 van 13 maart 2018 heeft de Raad van State, in het kader van twee annulatieberoepen gericht tegen enerzijds het besluit van de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van 6 januari 2015 tot ‘aanwijzing van de leden van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ en anderzijds het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 6 januari 2015 ‘betreffende de aanwijzing van de voorzitter van de examencommissie voor de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ omtrent voormelde kwalificatie reeds als volgt geoordeeld:

“11.3.1. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 bepaalt dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren (of ermee samenhangende laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden verrichten) over één of meerdere veiligheidsadviseurs moeten beschikken. Het besluit regelt de aanwijzing en de taken van de veiligheidsadviseur. Het bepaalt dat deze in het bezit moet zijn van een scholingscertificaat, dat wordt behaald door scholing te volgen en te slagen voor het overeenstemmende examen. Het besluit regelt de erkenning en de verplichtingen van de instellingen die de scholing verstrekken, de organisatie van de examens, de afgifte van de scholingscertificaten en de verlenging ervan.

Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 heeft een algemene draagwijdte en geldt in beginsel voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren met inbegrip van het verrichten van laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden die met dit vervoer samenhangen, met inbegrip van de overslag van de weg, het spoor of de binnenwateren naar een andere vervoerswijze of vice versa. Het stelt eisen inzake de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs die binnen de grenzen van de activiteiten van de onderneming waar zij werkzaam zijn, met alle mogelijke middelen en maatregelen ervoor dienen te zorgen dat deze activiteiten gemakkelijker met inachtneming van de toepasselijke regelgeving en onder optimale veiligheidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden. De toegang tot het beroep van veiligheidsadviseur wordt aldus afhankelijk gesteld van een scholingscertificaat. Alzo dient het koninklijk besluit van 5 juli 2006 zich aan als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

11.3.2.1. De verzoekende partij argumenteert vergeefs dat de regeling vervat in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 veeleer dient te worden gekwalificeerd als een ‘erkenning/vergunning’ voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren en niet als vestigingsvoorwaarde/toegang tot het beroep voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren.

11.3.2.2. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 strekt ertoe uitvoering te geven aan richtlijn 96/35/EG van de Raad van 3 juni 1996 ‘betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’ en richtlijn 2000/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2000 ‘betreffende de minimumeisen voor het examen voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren’.

Richtlijn 96/35/EG van de Raad van 3 juni 1996 strekt ertoe, luidens de overwegingen bij de richtlijn, eisen te stellen inzake de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs en alzo bij te dragen tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in het belang van de gebruikers en tot het verkleinen van het risico op ongevallen die kunnen leiden tot een onomkeerbare aantasting van het milieu en tot zware schade die het lichamelijke welzijn van iedereen die in aanraking kan komen met gevaarlijke goederen in gevaar kan brengen. Richtlijn 2000/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van

17 april 2000 stelt minimumeisen voor het examen voor het behalen van het EG-scholingscertificaat voor veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen, waarin door richtlijn 96/35/EG is voorzien.

Hoewel de regeling in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vanuit Europeesrechtelijk oogpunt mogelijk mede is ingegeven door de bedoeling om het veilig vervoer van gevaarlijke goederen te waarborgen, neemt dit niet weg dat dit koninklijk besluit, wat betreft het stellen van eisen met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs, internrechtelijk dient te worden gekwalificeerd als een regeling die de toegang tot het beroep regelt. Het is niet omdat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 mede bijdraagt tot het veilig vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren dat daardoor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie wijzigt.

11.3.3.1. In de mate dat de verzoekende partij subsidiair aanvoert dat dan toch nog moet worden aangenomen dat de federale overheid voor deze aangelegenheid bevoegd is (gebleven) op grond van de nauwe band met haar materiële bevoegdheden inzake het spoorvervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, dient te worden gewezen op het volgende.

11.3.3.2. Zoals is uiteengezet met betrekking tot het bevoegdheidskader waarnaar *sub* 10 wordt verwezen, behoudt artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI het federaal karakter van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, door die aangelegenheden uit te zonderen van de bevoegdheid van de gewesten. Het komt de federale overheid toe het vervoer van deze goederen te normeren. Er mag worden herhaald dat zij bij het uitoefenen van die bevoegdheid onder meer in eigen, voor die welbepaalde vervoersmodi specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien.

Daarnaast is de federale overheid bevoegd om het spoorvervoer te regelen.

Dat alles belet evenwel niet dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen of de toegang tot een beroep te regelen, in een algemene overkoepelende regeling mogen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al de veiligheidsadviseurs, met inbegrip van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van explosieven, vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer per spoor.

11.3.3.3. In de mate dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog aanvoert dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 mede rechtsgrond vindt in de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’, in de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ en in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, wat er volgens haar op wijst dat in dit koninklijk besluit aangelegenheden worden geregeld die raken aan de federaal gebleven aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen, dient op het volgende te worden gewezen.

In advies nr. 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp dat onder

meer heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ waarbij onder andere artikel 20, §§ 1 tot 4, van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 wordt vervangen, hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het voornoemde koninklijk besluit van 5 juli 2006 eveneens gekwalificeerd als een regeling waarbij vestigingsvoorwaarden worden vastgesteld. In ditzelfde advies is er wel op gewezen dat in zoverre in dit koninklijk besluit wijzigingen worden aangebracht, hiervoor geen rechtsgrond kan worden gezocht in de voornoemde wetten van 28 mei 1956 en 15 april 1994. Dit weersprekt evenwel niet dat de in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 geregelde aangelegenheid een regeling van vestigingsvoorwaarden/toegang tot een beroep betreft, waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

11.3.3.4. In de mate dat de verzoekende partij nog verwijst naar advies nr. 59.018/2/AV van 19 april 2016 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en zij daarin steun zoekt voor haar standpunt dat voor het regelen van de toegang tot het beroep, de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om in dit verband de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking federaal te houden, dient te worden vastgesteld dat zij uitgaat van een verkeerde lezing van dit advies.

Het ontwerp waarop dit advies betrekking heeft, geeft uitvoering aan de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’. Zoals in advies nr. 59.018/2/AV is vastgesteld met verwijzing naar het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 52-53), doet de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van haar bevoegdheden.

In diezelfde parlementaire voorbereiding is daarbij onderstreept dat de federale overheid op grond van haar residuaire bevoegdheid, bevoegd is voor het regelen van de private veiligheid en dat bijgevolg de erkennings- en vergunningsstelsels inzake de wet van 10 april 1990 een federale bevoegdheid blijven. Belangrijk is op te merken dat de regeling vervat in de wet van 10 april 1990 daarbij als een erkennings- en vergunningsregeling is aangemerkt en niet als een regeling van de toegang tot een beroep. Zo is de federale overheid bevoegd om te beslissen dat natuurlijke of rechtspersonen voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten, als bedoeld in die wet, een vergunning of een erkenning moeten hebben, waarbij zij voorwaarden kan opleggen die onder meer kunnen bestaan in opleidingsvereisten.

Op de voorgaande vaststelling geldt evenwel een uitzondering. Zoals in advies nr. 59.018/2/AV wordt gesteld, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming dat de aangelegenheid die geregeld wordt bij de bepalingen van de wet van 10 april 1990 en de uitvoeringsbesluiten ervan, die betrekking hebben op de toegang tot de activiteit

die erin bestaat aan derden diensten te verstrekken voor de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid, is overgedragen aan de gewesten ‘in zoverre die begeleiding past binnen het kader van het vervoer’ waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Aangezien de gewesten niet bevoegd zijn voor het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, is de federale overheid wat die aangelegenheden betreft, bevoegd gebleven om normerend op te treden inzake de begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat uit advies nr. 59.018/2/AV niet mag worden afgeleid dat voor het bepalen van vestigingsvoorwaarden of het regelen van de toegang tot het beroep, de bijzondere wetgever steeds de bedoeling heeft gehad om voor een regeling in dit verband, de materies inzake het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar inhouden voor de bevolking, federaal te houden.”

12.5. De Raad bevestigt deze overwegingen ook voor de voorliggende zaak. Op te merken valt dat al de door de partijen in de voorliggende zaak aangehaalde parlementaire voorbereiding, rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State door de Raad van State reeds in zijn eerder oordeel betrokken zijn.

Uit het voorgaande volgt dat het koninklijk besluit van 5 juli 2006 zich aandient als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

De hiervóór vermelde federale bevoegdheden beletten niet dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen of de toegang tot een beroep te regelen, in een algemene overkoepelende regeling mogen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al de veiligheidsadviseurs, met inbegrip van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van radioactieve stoffen, het vervoer van explosieven, het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking en het vervoer per spoor.

12.6. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *a priori* niets te maken zouden hebben met de vereisten om de “functie” van veiligheidsadviseur te mogen

uitoefenen, dient erop te worden gewezen dat de bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen, onder meer ook de bevoegdheid omvat om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van een beroep.

Zoals de afdeling Wetgeving in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 bij het ontwerp dat heeft geleid tot onder meer het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 heeft vastgesteld, regelt het koninklijk besluit van 5 juli 2006 de aanwijzing en de taken van de veiligheidsadviseur en zijn de gewesten bevoegd om dit te bepalen. De Raad van State valt dit standpunt voor deze zaak bij.

12.7. In de mate dat de verzoekende partij nog aanvoert dat, zelfs als wordt aangenomen dat de uitgewerkte regeling in het koninklijk besluit van 5 juli 2006 vestigingsvoorwaarden in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI zou bevatten, enkel de federale overheid bevoegd is gebleven gelet op de nauwe band met haar materiële bevoegdheden om inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, waaronder radioactieve stoffen, regelgevend op te treden en om de vestigingsvoorwaarden te bepalen, dit door de Raad van State in de voormelde arresten is onderzocht en op grond van de hiervóór reeds weergegeven redenen niet is aanvaard. Er is geen reden om thans anders te oordelen.

13.1. In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij de schending aan van het evenredigheidsbeginsel en van de federale loyauteit.

13.2. Wat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie inzake gebrek aan rechtsmacht betreft, omdat de kritiek van de verzoekende partij volgens haar in wezen een kritiek op de bevoegdheidverdelende regelen uit de bijzondere wet zelf zou inhouden, blijkt uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift dat de verzoekende partij niet de bepalingen van de BWHI als zodanig bekritiseert, maar louter argumenteert dat het bestreden besluit haar bevoegdheden aantast.

De exceptie mist dan ook feitelijke grond.

13.3.1. Door de partijen wordt niet betwist dat noch de Grondwet, noch de wetten tot hervorming der instellingen voorzien in een verplichting voor de verwerende partij om bij het nemen van het bestreden besluit vooraf overleg te plegen met de verzoekende partij.

Niettemin kunnen overeenkomstig vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ook het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit een bron van verplichte samenwerking zijn wanneer dit voortvloeit uit de verweven aard van de bevoegdheden.

Luidens artikel 143, § 1, van de Grondwet nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met het oog op het vermijden van belangenconflicten, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de federale loyauteit in acht.

Het beginsel van de federale loyauteit houdt blijkens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren; het betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden; het geeft aan in welke geest dit moet geschieden (zie onder meer GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.4 met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat BZ 1991- 92, nr. 100-29/2°).

Het beginsel van de federale loyauteit, gelezen in samenhang met het (redelijkheids- en) evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erop toe te zien dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt (vergelijk GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.4.5).

De omstandigheid dat een regeling een weerslag kan hebben op de bevoegdheid van een andere federale entiteit volstaat in beginsel niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel (vergelijk GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.14).

Het volstaat niet dat de verzoekende partij overleg wenselijk acht: het valt haar toe om aan te tonen dat de bevoegdheden ter zake dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend.

13.3.2. De bestreden artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 kennen taken die voorheen aan federale overheden, ambtenaren of ministers waren toegekend, nu toe aan instanties, personeelsleden en de bevoegde minister in het Vlaamse Gewest. Dat dit een impact kan hebben op de bevoegdheid van de federale Staat kan in het licht van de gewijzigde bepalingen niet worden uitgesloten. Zoals hiervóór reeds werd gesteld, volstaat de omstandigheid dat een regeling een weerslag kan hebben op de bevoegdheid van een andere federale entiteit in beginsel echter niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel.

Dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen of de toegang tot een beroep te regelen in een algemene overkoepelende regeling mogen voorzien die eisen stelt met betrekking tot de beroepsbekwaamheid van al de veiligheidsadviseurs, met inbegrip van de veiligheidsadviseurs voor het vervoer van explosieven, het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer per spoor, neemt niet weg dat de federale overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden onder meer in eigen, voor die welbepaalde vervoersmodi specifieke opleidingsvereisten, erkenningsregelingen of vergunnings- of certificeringsstelsels mag voorzien.

Zo blijkt bijvoorbeeld de federale overheid inmiddels een koninklijk besluit van 22 oktober 2017 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7’ te hebben aangenomen waarin in een specifieke erkenningsregeling inzake het vervoer van radioactieve stoffen is voorzien.

13.3.3. De argumenten ontleend door de verzoekende partij aan opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij de genese van de betrokken bepalingen van de BWHI, tonen op zich in redelijkheid niet aan dat dergelijk overleg met de federale overheid te dezen absoluut noodzakelijk zou zijn voor de tenuitvoerlegging van een coherent beleid inzake gevaarlijk vervoer wat de federale uitzonderingen betreft. Overigens heeft de bijzondere wetgever ook gemeend, naar moet worden aangenomen met kennis van zaken, dit advies niet te moeten volgen.

13.3.4. In de mate dat de verzoekende partij aangeeft dat moeilijkheden dreigen te ontstaan bij de omzetting van de voornoemde richtlijn 2013/59 Euratom van de Raad van 5 december 2013, dient het volgende te worden opgemerkt.

Artikel 4, lid 2, eerste zin, van het verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de Unie gehouden is de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur, te eerbiedigen. Het Hof van Justitie stelt in dezelfde zin dat elke lidstaat vrij is “de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen” (HvJ 6 oktober 2005, nr. C-429/04, Commissie t./België).

Terecht wijst de verwerende partij erop dat de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten ertoe gehouden zijn om elk binnen de grenzen van hun eigen bevoegdheden navolging te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht.

In de mate dat de verzoekende partij erop wijst dat op grond van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2013/59 Euratom van de Raad van 5 december 2013 de lidstaten moeten zorgen voor het opzetten van vormingen, opleidingen en heropleidingen met het oog op de erkenning van onder meer stralingsbeschermingsdeskundigen en de federale overheid op basis hiervan een erkenningsregeling heeft uitgewerkt doch de regeling inzake veiligheidsadviseurs hier buiten valt waardoor geen controle en inspectie op de naleving ervan kan gebeuren door de federale overheid, moet erop worden gewezen dat, zoals hiervóór is gesteld, de gewesten ertoe gehouden zijn gevolg te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2013/59 Euratom.

13.3.5. Voorts blijkt dat de federale overheid inmiddels reeds voormeld koninklijk besluit van 22 oktober 2017 heeft aangenomen dat, luidens de aanhef ervan, tot doel heeft de richtlijn 2013/59 Euratom van de Raad van 5 december 2013 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom’ om te zetten, voor wat de praktijk van het vervoer van radioactieve stoffen betreft. Daarbij voorziet artikel 7 van dit besluit in de verplichting om te beschikken over een erkenning voor het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7.

Overeenkomstig deze bepaling mag het vervoer van gevaarlijke goederen van klasse 7, het behandelen tijdens het multimodaal vervoer van colli, containers of tanks die deze goederen bevatten, het inrichten van een onderbrekingssite, enkel geschieden door natuurlijke of rechtspersonen die door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle erkend zijn volgens de bepalingen van dit besluit.

13.3.6. In de mate dat de verzoekende partij wat de schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, ook nog aanvoert dat bij de bestreden artikelen 23 tot 34 de bepalingen op grond waarvan de federale overheden, ambtenaren en

ministers hun bevoegdheden konden uitoefenen, hebben opgeheven, dient te worden vastgesteld dat dit niet juist is. De bestreden artikelen hebben de betrokken bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 in essentie vervangen waardoor kan worden aangenomen dat de equivalente “federale” artikelen van dit koninklijk besluit zijn blijven bestaan.

13.3.7. Waar de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt dat de bevoegdheden inzake gevaarlijke goederen zich niet zouden lenen tot een versnipperde aanpak en dat bij een incoherente en versnipperde uitoefening van de betrokken bevoegdheden de volksgezondheid en de openbare veiligheid in gevaar zouden komen, uit zij een kritiek op de bevoegdheidsverdeling zoals die tot stand gekomen is met de zesde staatshervorming en waarvan de Raad van State geen kennis mag nemen.

13.3.8. In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie aanvoert dat met de bestreden bepalingen de controle op de naleving van de regels van het Verdrag betreffende het internationaal spoorvervoer (RID) zou bemoeilijken, is dit een nieuwe kritiek die niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in de laatste memorie mag worden aangevoerd.

13.3.9. In de mate dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog beweert dat zij ten gevolge van de bestreden bepalingen niet over de ongevallenrapporten zou kunnen beschikken, gaat zij eraan voorbij dat niets de federale overheid verhindert om in de uitoefening van haar eigen bevoegdheden zo nodig in een specifieke regeling te voorzien. Een en ander sluit bovendien niet uit dat partijen elkaar tot vrijwillige samenwerking kunnen bewegen.

13.4. Uit wat voorafgaat volgt dat het bepaalde in de bestreden artikelen 23 tot 34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ook niet onverenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel dat bij de uitoefening van bevoegdheden in acht moet worden genomen, noch met het beginsel van de federale loyaliteit, waaruit door de verzoekende partij geen andere argumenten

worden afgeleid dan die welke werden aangevoerd met betrekking tot de schending van het evenredigheidsbeginsel.

14. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15.1. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, BWHI, artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, BWHI, artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, BWHI, artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI, artikel 6, § 4, 3°, BWHI, artikel 92bis, §4bis, BWHI, van de federale residuaire bevoegdheid, van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit door artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016.

De verzoekende partij wijst erop dat ingevolge de wijziging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘betreffende vervoerbare drukapparatuur’ (hierna: het koninklijk besluit van 13 november 2011) door voornoemd artikel 36, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, naast de aangewezen federale overheden, ambtenaren en minister, voortaan ook diensten, personeelsleden en een minister van het Vlaamse Gewest de in het besluit geregelde taken en bevoegdheden zullen kunnen uitoefenen.

15.2. Volgens de verzoekende partij lijkt de verwerende partij zich hiervoor te steunen op haar bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen. Het koninklijk besluit van 13 november 2011 regelt echter niet het vervoer van gevaarlijke goederen. Het vertoont daarmee volgens haar slechts een zeer onrechtstreekse band.

De verzoekende partij verwijst daarbij naar de bepalingen van het besluit zelf, evenals naar de preambule bij richtlijn 2010/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010 ‘betreffende vervoerbare drukapparatuur en houdende intrekking van Richtlijnen 76/767/EEG, 84/525/EEG, 84/526/EEG, 84/527/EEG en 1999/36/EG van de Raad’, en van richtlijn 2010/61/EU van de Commissie van 2 september 2010 ‘tot eerste aanpassing van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’, waarvan het koninklijk besluit van 13 november 2011 een gedeeltelijke omzetting vormt.

Het koninklijk besluit van 13 november 2011 regelt volgens haar alleen de naleving van de technische voorschriften waaraan vervoerbare drukapparatuur moet voldoen. Dat de betrokken drukapparatuur kan worden vervoerd, betekent geenszins dat de technische normen voor die drukapparatuur alleen relevant zijn voor het vervoer. Zo zouden de bepalingen evenzeer gelden wanneer de drukapparatuur louter voor opslag wordt gebruikt. Bovendien is de toepassing van het besluit volgens haar geenszins beperkt tot vervoerbare drukapparatuur gebruikt in één bepaalde vervoersmodus. De regeling is daarentegen modusoverschrijdend.

Aangezien het koninklijk besluit van 13 november 2011 betrekking heeft op de voorschriften waaraan de drukapparatuur moet beantwoorden vanaf het op de markt brengen, lijkt het volgens de verzoekende partij, in de mate dat door de naleving van die voorschriften mede het leefmilieu wordt beschermd, dan ook te behoren tot de federale bevoegdheid inzake productnormen (art. 6, § 1, II, tweede lid, 1°, BWHI). Daarnaast houdt de regeling volgens haar ook verband met de federale bevoegdheid voor de bescherming van de volksgezondheid in het algemeen, met de federale bevoegdheid voor de bescherming van de gezondheid van de werknemers in de bedrijven, die *a contrario* wordt afgeleid uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3° BWHI, evenals met de federale bevoegdheid voor de bescherming van de gebruiker, geëxpliciteerd in

artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2° BWHI. Zelfs in de mate dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 niet kan worden geacht betrekking te hebben op enige in de bevoegdheidverdelende regelen specifiek aan de federale overheid, de gewesten of de gemeenschappen toegewezen aangelegenheid, dient het te worden beschouwd als behorende tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

15.3. In de mate dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 toch zou worden beschouwd als een regeling van het vervoer van gevaarlijke goederen, wijst de verzoekende partij nogmaals erop dat dit besluit niet beperkt is tot één (of meer) welbepaalde vervoersmodi, maar een daadwerkelijk modusoverschrijdende regeling betreft, waarbij zij de federale bevoegdheden inzake dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen, evenals de federale bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor in herinnering brengt. Het koninklijk besluit van 13 november 2011 kan volgens de verzoekende partij dan ook niet worden beschouwd als behorende tot één van de voornoemde, duidelijk afgelijnde bevoegdheden van de gewesten. Zelfs in de mate dat dit besluit verband houdt met het vervoer van gevaarlijke goederen, behoort het derhalve noodzakelijkerwijze tot de residuaire bevoegdheden, die nog tot de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet berusten bij de federale overheid.

15.4. De bij het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie kan volgens de verzoekende partij ook onmogelijk worden beschouwd als een gedeelde bevoegdheid van de gewesten en de federale overheid, waarvan de uitvoering zou kunnen worden opgesplitst naargelang ze betrekking heeft op een gewestelijke aangelegenheid of een federale aangelegenheid nu één van de doelstellingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011, maar ook van richtlijn 2010/35/EU is om het vrij verkeer te verzekeren en de richtlijn gemeenschappelijke regels voor wederzijdse erkenning van aangemelde instanties bevat die overeenstemming waarborgen met de technische normen.

De regeling in richtlijn 2010/35/EU gaat er volgens haar ook van uit dat voor elke lidstaat slechts één aanmeldende autoriteit optreedt (zie artikel 17, lid 1). Het valt volgens haar dan ook niet in te zien hoe zou moeten worden omgegaan met controle instanties die slechts door de aanmeldende autoriteit van één gewest zouden zijn aangemeld bij de Europese Commissie, maar niet door de andere gewesten of de federale Staat. Dergelijke controle instanties zouden allicht niet kunnen worden beschouwd als “aangemelde instanties die door een lidstaat zijn aangemeld”.

Een systeem waarbij enerzijds de gewesten de naleving zouden regelen van de normen voor vervoerbare drukapparatuur die uitsluitend via de weg of via de binnenwateren zou worden vervoerd, en die geen van de voorbehouden federale gevaarlijke stoffen (*in casu* is vooral de categorie van de ontplofbare stoffen relevant) zou mogen bevatten, en waarbij anderzijds de federale Staat de naleving zou regelen van de normen voor vervoerbare drukapparatuur die via andere vervoersmodi zouden worden vervoerd of die, ongeacht de beoogde vervoersmodus, voorbehouden federale gevaarlijke stoffen zou bevatten, is volgens haar niet in te passen in het door richtlijn 2010/35/EU opgelegde systeem van erkenning binnen de gehele Europese Unie.

15.5. Daarnaast merkt de verzoekende partij nog op dat het hoe dan ook in de praktijk, zowel vanuit technisch als economisch standpunt, volkomen ondenkbaar zou zijn om de uitvoering van de regelgeving op te splitsen volgens de beoogde vervoersmodi of de beoogde stoffen waarmee de drukapparatuur zal worden gevuld. De inhoudelijke technische voorschriften zijn immers volledig geharmoniseerd. Het zou volkomen overbodige kosten en administratieve lasten genereren om alsnog afzonderlijke conformiteitsbeoordelingen te eisen voor de diverse vervoersmodi of de diverse gevaarlijke stoffen.

Dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 zowel juridisch als praktisch gezien onmogelijk kan worden uitgevoerd als ware het een gedeelde bevoegdheid van de gewesten en de federale overheid, brengt volgens de

verzoekende partij met zich mee dat het, mede op grond van het evenredigheidsbeginsel, wel degelijk dient te worden beschouwd als een federale aangelegenheid.

15.6. Ondergeschikt, in de mate dat de Raad van State de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie, al dan niet gedeeltelijk, als een gewestelijke aangelegenheid zou beschouwen, voert de verzoekende partij nog aan dat in het bijzonder artikel 36, 1°, van het bestreden besluit in dat geval een schending uitmaakt van artikel 92*bis*, § 4*bis*, BWHI.

Door de aanmelding bij de Europese Commissie, ter uitvoering van richtlijn 2010/35/EU, van controle-instellingen die door het Vlaamse Gewest zijn gemachtigd om de conformiteit van vervoerbare drukapparatuur te beoordelen, bij het bestreden artikel 36, 1°, eenzijdig op te dragen aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken of de bevoegde gewestelijke dienst ‘voor zover het drukapparatuur aan boord van binnenschepen betreft’, schendt de verwerende partij de door artikel 92*bis*, § 4*bis*, BWHI voorgeschreven verplichting tot samenwerking.

16.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij in hoofddorde dat de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie behoort tot de federale bevoegdheid inzake productnormen. Dat de betrokken drukapparatuur kan worden vervoerd, betekent volgens haar geenszins dat de technische normen voor die drukapparatuur – en de naleving van die normen – alleen relevant zijn voor het vervoer.

Ook de argumentatie van de verwerende partij dat de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten niet in doelstellingen zijn uitgedrukt, maar in aangelegenheden, kan de verwerende partij volgens de verzoekende partij niet baten, aangezien dit onderdeel van het geschil de omvang van federale bevoegdheden betreft en de federale overheid tot nader order over de residuaire bevoegdheid beschikt. Bovendien kan volgens de verzoekende partij

niet anders dan worden vastgesteld dat sommige aangelegenheden, die onbetwist tot de federale bevoegdheden behoren, de bescherming betreffen van bepaalde elementen van het algemeen belang, zoals *in casu* de bescherming van de volksgezondheid, de bescherming van de gezondheid van de werknemers in de bedrijven en de bescherming van de verbruiker. Om de omvang van deze aangelegenheden vast te stellen, moet men volgens haar onvermijdelijk aandacht hebben voor de door een onderzochte norm nagestreefde doelstelling.

16.2. Zelfs in de mate dat de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie zou worden beschouwd als betrekking hebbend op het vervoer van gevaarlijke goederen (ondanks de hooguit onrechtstreekse band met de betrokken aangelegenheid), dan nog schendt de in dit middel bestreden bepaling volgens de verzoekende partij de bevoegdheidverdelende regels.

Dat zij in het verzoekschrift bij de bespreking van het derde middel mede steunde op de federale bevoegdheid inzake het vervoer van ontplofbare stoffen, radioactieve stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking langs de binnenwateren en over de weg, vloeide volgens haar voort uit een materiële vergissing. De stoffen waar in het koninklijk besluit van 13 november 2011 naar wordt verwezen, blijken bij nader inzien niet te behoren tot die categorieën van gevaarlijke goederen.

Hoe dan ook maakt het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor ook na de bijzondere wet Zesde Staatshervorming nog steeds deel uit van de federale bevoegdheden en dit op basis van artikel 6, § 4, 3°, BWHI.

16.3. Voorts leidt de verwerende partij uit de vermelding van het koninklijk besluit van 13 november 2011 in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming volgens de verzoekende partij ten onrechte af dat zij bevoegd is om de in dit middel bestreden bepaling tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011, aan te nemen. De verzoekende partij wijst erop dat verklaringen of toelichtingen die tijdens de parlementaire

voorbereiding van de bevoegdheidverdelende regels zijn gedaan, volgens de vaste rechtspraak, zowel van het Grondwettelijk Hof als van de Raad van State, niet dienend zijn om de bevoegdheidverdelende regels te interpreteren als zouden ze andersluidende bepalingen bevatten. Wanneer men kennis neemt van de inhoud van het koninklijk besluit van 13 november 2011, kan men volgens haar in redelijkheid niet anders besluiten dan dat het geen regeling van het vervoer van gevaarlijke goederen betreft. De vermelding van dit besluit bij de overgedragen bevoegdheden inzake het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de weg lijkt dan ook op een materiële vergissing te berusten.

Mocht de bedoelde opname van het koninklijk besluit van 13 november 2011 in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming toch geen vergissing zijn, dan valt die vermelding nog steeds niet zodanig te interpreteren als zou de bijzondere wetgever ervan zijn uitgegaan dat het gehele besluit behoorde tot de overgedragen bevoegdheden inzake het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de weg. Tot de genoemde categorie behoren volgens haar alleen de volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011:

- artikel 27, eerste lid (“De operatoren gebruiken enkel vervoerbare drukapparatuur conform de eisen die zijn vermeld in de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG en in dit besluit”), maar dan alleen in de beperkte mate dat de “operatoren” (zoals gedefinieerd, in artikel 2, 13°, als “iedere in de Europese Unie gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die vervoerbare drukapparatuur gebruikt”) wegvervoerders zijn, en
- artikel 53, eerste lid, en 54, tweede lid, maar dan uitsluitend in de mate dat daarin gewag wordt gemaakt van een “vervoersverbod” als één van de mogelijke maatregelen die de minister kan nemen in geval van een non-conformiteit of indien zich een risico voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor andere aspecten van de bescherming van algemeen belang voordoet.

16.4. Voor zover het standpunt van de verwerende partij, als zou de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie gedeeltelijk behoren tot de gewestbevoegdheden inzake het vervoer van sommige gevaarlijke goederen over de weg of langs de binnenwateren, niet bij voorbaat wordt verworpen op basis van de overige door de verzoekende partij aangevoerde argumenten, dient volgens haar te worden vastgesteld dat de BWHI blijkbaar vatbaar is voor interpretatie. In dat geval kan de Raad van State volgens haar wel degelijk tot interpretatie overgaan van de BWHI in lijn met de hogere normen, waaronder de bindende normen van Unierecht. De door de verwerende partij verdedigde interpretatie is volgens de verzoekende partij in strijd met de BWHI zelf, met de inhoudelijke logica van het betrokken besluit en met het Unierecht waarvan het besluit de toepassing vormt. Ze wordt enkel en alleen gesteund op een korte vermelding van het besluit in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, terwijl die vermelding zelf ook voor interpretatie vatbaar is.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt volgens haar evenzeer dat een lidstaat zich niet op interne situaties, met inbegrip van zijn federale organisatie, kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die in EU-richtlijnen besloten liggen.

Voorts is de verwijzing in de memorie van antwoord naar het algemeen beginsel van wederzijdse erkenning volgens haar naast de kwestie nu de huidige betwisting niet gaat over de toepassing van verschillende normen in de onderscheiden deelgebieden van België, maar over een beweerdelijk gedeelde bevoegdheid tussen de federale overheid enerzijds en de gewesten anderzijds. Het standpunt van de verwerende partij leidt wel degelijk onvermijdelijk tot een gediversifieerde toepassing van de regels, en dit in strijd met richtlijn 2010/35/EU.

16.5. Verder voert zij aan dat de verwerende partij zich vergist waar zij meent dat artikel 17, lid 1, van richtlijn 2010/35/EU niet zou vereisen dat voor elke lidstaat slechts één aanmeldende autoriteit optreedt. De bepaling is op dat vlak immers eenduidig. Ook kan een EU-richtlijn uiteraard niet worden geïnterpreteerd

aan de hand van een bepaling uit een (nationaal) koninklijk besluit. Bovendien trad in het verleden wel degelijk slechts één instantie op als de anmeldende autoriteit voor de lidstaat België.

16.6. Voorts stelt zij vast dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord, zonder nadere toelichting, verklaart dat de aanmelding van de erkende controle-instellingen bij de Europese Commissie niet de vertegenwoordiging van België bij een internationale of supranationale organisatie betreft, zodat artikel 92*bis*, § 4*bis*, BWHI “volkomen vreemd” is aan het bestreden artikel 36, 1°. Nochtans gaat het volgens de verzoekende partij wel degelijk om een rechtshandeling, gesteld namens de lidstaat België ten aanzien van een orgaan van de Europese Unie. De verwerende partij kan, ook wat dit element betreft, dan ook niet worden gevolgd.

17.1. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat wanneer men kennis neemt van de inhoud van het koninklijk besluit van 13 november 2011, men in redelijkheid niet anders kan besluiten dan dat het geen regeling van het vervoer van gevaarlijke goederen betreft en zelfs geen regeling van het vervoer van gassen in het algemeen of van het vervoer van vervoerbare drukapparatuur. Het besluit legt technische productnormen op voor vervoerbare drukapparatuur, regelt de controle door gemachtigde instanties, verder controle-instellingen genoemd, op de overeenstemming van de apparatuur met die normen en legt in verband met de conformiteit van de apparatuur verplichtingen op aan alle betrokken marktdeelnemers zoals de fabrikanten, distributeurs, eigenaars en gebruikers van de apparatuur. Dat de betrokken drukapparatuur kan worden vervoerd, betekent geenszins dat de technische normen voor die drukapparatuur – en de naleving van die normen – alleen relevant zijn voor het vervoer. Bovendien kan men vanzelfsprekend enkel van vervoer van gevaarlijke goederen spreken als deze vervoerbare drukapparatuur gevuld zou zijn met gevaarlijke stoffen. Het vervoer van lege vervoerbare drukapparatuur (bijvoorbeeld van een onderneming die tanks bouwt naar een klant) is uiteraard geen vervoer van gevaarlijke goederen.

De productnormen met betrekking tot vervoerbare drukapparatuur worden voor de hele Europese Unie geregeld in richtlijn 2010/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010 ‘betreffende vervoerbare drukapparatuur en houdende intrekking van Richtlijnen 76/767/EEG, 84/525/EEG, 84/526/EEG, 84/527/EEG en 1999/36/EG van de Raad’, ter omzetting waarvan het koninklijk besluit van 13 november 2011 werd aangenomen, terwijl het vervoer van met gevaarlijke stoffen gevulde vervoerbare drukapparatuur (gassen en de zes genoemde stoffen in bijlage I van het koninklijk besluit van 13 november 2011) in de bijlagen van richtlijn 2008/68/EG ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’ wordt geregeld. De voorschriften met betrekking tot het vullen van vervoerbare drukapparatuur en het vervoer in vervoerbare drukapparatuur (vullingsgraden, welke stof in welke drukapparatuur mag worden vervoerd, de gevaarsetiketten, en dies meer) bevinden zich in de bijlagen van richtlijn 2008/68/EG. Voor die laatste richtlijn geldt in het interne recht eigen omzettingsregelgeving. Door het uitvaardigen van twee afzonderlijke richtlijnen, maakt de Europese regelgever een duidelijk onderscheid tussen “markttoezicht” en “vervoer van gevaarlijke goederen”.

Ter verduidelijking van de aard van de markttoezichtactiviteiten in het kader van het koninklijk besluit van 13 november 2011, en meer in het bijzonder om aan te tonen dat het wel degelijk om een regeling betreffende productnormen gaat, onder meer ten behoeve van de volksgezondheid, de bescherming van de werknemers in bedrijven en de bescherming van de gebruiker, en niet om een regeling inzake het vervoer van gevaarlijke goederen, heeft de verzoekende partij bij haar laatste memorie nieuwe overtuigingsstukken bijgevoegd in verband met enkele dossiers die de federale autoriteiten in de voorbije jaren hebben behandeld (stukken 6, 7 en 8). Het dossier in stuk 8 werd bijvoorbeeld opgestart naar aanleiding van ongevallen, waaronder één met dodelijke afloop, die zich met een bepaald type gasflessen hebben voorgedaan in het huishoudelijke milieu.

17.2. Voor zover het standpunt van de verwerende partij dat de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie gedeeltelijk behoort tot de gewestbevoegdheden inzake het vervoer van sommige gevaarlijke goederen over de weg of langs de binnenwateren, niet bij voorbaat wordt verworpen, dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat de BWHI blijkbaar vatbaar is voor interpretatie. In dat geval kan volgens de verzoekende partij de Raad van State tot interpretatie overgaan en zal hij daarbij de BWHI interpreteren in lijn met de hogere normen, waaronder de bindende normen van EU-recht. Dat is de strekking van het door de verzoekende partij ontwikkelde middelonderdeel.

De verzoekende partij is het niet eens met de stelling dat de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn interne recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn niet kan dienen als grondslag voor een uitlegging *contra legem*. Daarmee wordt ten onrechte gesuggereerd dat de door de verzoekende partij aangevoerde interpretatie van de BWHI, namelijk dat de gewestbevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en langs de binnenwateren zich niet uitstrekt tot de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie, op een of andere wijze in strijd zou zijn met een wetsebepaling. Zoals werd uiteengezet, wordt voor die zienswijze omtrent de bevoegdheidsafbakening echter niet gesteund op een wetsebepaling, maar slechts op een vermelding in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming. Er is dan ook geen sprake van een interpretatie *contra legem*.

Daarnaast wijst de verzoekende partij er nog op voor zover de bestreden bepaling de woorden “het Departement” en “de bevoegde gewestelijke dienst voor zover het drukapparaat aan boord van binnenschepen betreft” toevoegt aan de definitie van anmeldende autoriteit onvermijdelijk incompatibel is met de door de diensten van de Europese Commissie gehanteerde vereisten. De Europese Commissie aanvaardt maar één enkele anmeldende autoriteit. Momenteel is dat de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Op de betreffende webpagina van de Europese Commissie staat trouwens maar één enkele notificatieprocedure vermeld. Dat de bestreden bepaling “het hoofd van de bevoegde gewestelijke dienst voor zover het drukapparatuur aan boord van binnenschepen betreft of het hoofd van het Departement” heeft toegevoegd in de definitie van de “gemachtigde van de minister”, kan dus eveneens geen uitwerking hebben.

De verzoekende partij voegt als nieuw overtuigingsstuk een e-mail van de diensten van de Europese Commissie, waarin wordt bevestigd dat er, ter uitvoering van richtlijn 2010/35/EU, per lidstaat slechts één anmeldende autoriteit en één notificatieprocedure kan zijn (stuk 9).

Het bestaan van een specifieke anmeldende autoriteit en een specifieke markttoezichtautoriteit “voor zover het drukapparatuur aan boord van binnenschepen betreft” is voorts volstrekt absurd. De anmeldende autoriteit controleert niet eens zelf drukapparatuur. Zij voert zelf geen overeenstemmingsbeoordelingen en beproevingen uit, maar speelt een rol in de procedure tot machtiging van de controle-instellingen en voert het toezicht uit op de activiteiten van de controle-instellingen. De controle-instellingen zelf zijn evenmin modus-specifiek, want de door hen gecontroleerde drukapparatuur (bijv. gasflessen, drukvaten, gascontainers (MEGC’s), tankcontainers, ...) kan in de meeste gevallen worden ingezet voor zowel spoorvervoer, wegvervoer als vervoer per binnenschip, alsook voor multimodaal vervoer of louter voor de opslag van gassen of andere stoffen zonder enige verplaatsing. Er bestaat zelfs geen specifieke vervoerbare drukapparatuur die enkel per binnenschip wordt vervoerd. Op het ogenblik dat vervoerbare drukapparatuur door een controle-instelling wordt gecontroleerd, bevindt die zich trouwens veelal niet in of op een vervoermiddel, maar bijvoorbeeld op het bedrijfsterrein van de producent of de eigenaar. Hetzelfde geldt voor de door de overheid uit te voeren markttoezichtsactiviteiten: nazicht van de conformiteit van vervoerbare drukapparatuur vindt doorgaans plaats in het bedrijf van de betrokken marktdeelnemer. Een vervoerder is trouwens geen “marktdeelnemer” in de zin van richtlijn 2010/35/EU. Voor zover hierover twijfel

zou bestaan, dient te worden verduidelijkt dat hij in het bijzonder geen “operator” is (“een in de Unie gevestigde natuurlijk of rechtspersoon die vervoerbare drukapparatuur gebruikt”) gelet op de definitie van “gebruik” (“vullen, tijdelijk opslaan voor vervoer, legen en hervullen van vervoerbare drukapparatuur”).

In een modus-specifieke erkenning en aanmelding van gemachtigde instanties is niet voorzien in het koninklijk besluit van 13 november 2011 en evenmin in richtlijn 2010/35/EU, en deze is ook in de praktijk niet mogelijk, gezien de vervoerbare drukapparatuur in de meeste gevallen zelf niet modus-specifiek is. Er geldt onder richtlijn 2010/35/EU een wederzijdse erkenning van de gemachtigde instanties tussen de lidstaten. Een opdeling van het systeem van conformiteitsbeoordelingen in diverse vervoermodi is in de andere lidstaten onbekend en zou strijdig zijn met de richtlijn 2010/35/EU (die slechts in een unieke conformiteitsbeoordeling voorziet) en zou evident het vrij verkeer in vervoerbare drukapparatuur geheel tenietdoen. Aangezien het niet mogelijk is om modus-specifieke controle-instellingen aan te melden bij de Europese Commissie, zou het opsplitsen van de bevoegdheden onder het koninklijk besluit van 13 november 2011 in de praktijk trouwens als gevolg hebben dat België geen controle-instellingen kan aanmelden bij de Europese Commissie. Certificaten van Belgische controle-instellingen zouden dan in de andere lidstaten niet worden erkend.

Dit alles toont eens te meer aan dat de Raad van State de BWHI niet zou interpreteren in lijn met richtlijn 2010/35/EU wanneer hij zou oordelen dat de gewestbevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en langs de binnenwateren zich uitstrekt tot de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie.

17.3. Wat het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van federale loyaliteit betreft, dient volgens de verzoekende partij te worden vastgesteld dat door de bestreden bepaling de taken van de federale overheidsdienst Mobiliteit en

Vervoer in het kader van het markttoezicht, ten aanzien van inbreuken vastgesteld tijdens het vervoer per spoor effectief worden bemoeilijkt.

Een marktdeelnemer die de niet-conforme vervoerbare drukapparatuur op de markt heeft gebracht, hoeft immers geenszins verbonden te zijn met het vervoer per spoor, zodat de voor het markttoezicht met betrekking tot het spoorvervoer bevoegde federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer mogelijk onbevoegd zou zijn voor het nemen van corrigerende maatregelen ten aanzien van die marktdeelnemer.

17.4. De bewering dat het verrichten van meldingen namens de lidstaat België ten aanzien van de Europese Commissie niet als een vertegenwoordiging van België bij een internationale of supranationale organisatie in de zin van artikel 92*bis*, § 4*bis*, BWHI kan worden beschouwd, is volgens de verzoekende partij niet ernstig.

De aanmelding van de erkende controle-instellingen bij de Europese Commissie is immers wel degelijk een rechtshandeling, gesteld namens de lidstaat België ten aanzien van een orgaan van de Europese Unie. Uiteraard is de Europese Unie bovendien een supranationale organisatie. Het valt dan ook niet in te zien waarom het niet zou gaan om de “vertegenwoordiging van België bij een internationale of supranationale organisatie”.

Bovendien organiseert de Europese Commissie de uitwisseling van ervaringen tussen de nationale autoriteiten van de lidstaten die uit hoofde van richtlijn 2010/35/EU verantwoordelijk zijn voor het aanmeldingsbeleid en het markttoezicht (artikel 28 van richtlijn 2010/35/EU). Dit wordt geconcretiseerd in een “Administrative Cooperation Group”, een overlegorgaan voor de markttoezichtautoriteiten van lidstaten. Ook in dit opzicht is dus daadwerkelijk sprake van een vertegenwoordiging bij een internationale of supranationale organisatie. De vertegenwoordiging van de lidstaat België geldt ook als aanspreekpunt voor eventuele klachten of problemen die andere lidstaten zouden

ondervinden met Belgische marktdeelnemers. Een gecoördineerd toezicht op de ganse Belgische markt voor vervoerbare drukapparatuur, en minstens een overleg over de communicatie en de standpunten ten aanzien van de Europese Commissie en de andere lidstaten, is dus niet alleen juridisch verplicht, maar ook in de praktijk meer dan noodzakelijk.

Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat, in de mate dat de Raad van State de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie, al dan niet gedeeltelijk, als een gewestelijke aangelegenheid zou beschouwen, de aanmelding van de erkende controle-instellingen – inbegrepen welk overheidsorgaan als de aanmeldende autoriteit optreedt – wel degelijk dient te worden geregeld in samenwerkingsakkoorden en, in afwachting daarvan, wat de gemeenschaps- en gewestaangelegenheden betreft, ten minste in overleg tussen de federale overheid en de gemeenschaps- of gewestregeringen.

Door de aanmelding bij de Europese Commissie, ter uitvoering van richtlijn 2010/35/EU, van controle-instellingen die door het Vlaamse Gewest zijn gemachtigd om de conformiteit van vervoerbare drukapparatuur te beoordelen, bij het bestreden artikel 36, 1°, eenzijdig op te dragen aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken of de bevoegde gewestelijke dienst “voor zover het drukapparatuur aan boord van binnenschepen betreft”, schendt de verwerende partij de door artikel 92bis, § 4bis, BWHI voorgeschreven verplichting tot samenwerking.

Beoordeling

18.1. Hoofdstuk 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 dat slechts bestaat uit een artikel 36, bevat de volgende wijzigingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘betreffende vervoerbare drukapparatuur’:

“Art. 36. In artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 betreffende vervoerbare drukapparatuur worden de volgende wijzigingen

aangebracht:

1° in punt 23° en 27° wordt tussen het woord ‘het’ en de woorden ‘Directoraat-generaal Maritiem Vervoer’ de zinsnede ‘Departement, de bevoegde gewestelijke dienst voor zover het drukapparaat aan boord van binnenschepen betreft, het’ ingevoegd;

2° er wordt een punt 23° /1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

‘23° /1: Departement : het departement, vermeld in artikel 28, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;’;

3° aan punt 33° wordt de zinsnede ‘of de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer’ toegevoegd;

4° aan punt 34° wordt de zinsnede ‘of het hoofd van de bevoegde gewestelijke dienst voor zover het drukapparaat aan boord van binnenschepen betreft of het hoofd van het Departement’ toegevoegd;

5° in punt 35° wordt tussen het woord ‘de’ en het woord ‘daartoe’ de zinsnede ‘door de gemachtigde van de minister aangewezen personeelsleden voor de binnenvaart die belast zijn met de scheepvaartcontrole, de door de gemachtigde van de minister aangewezen personeelsleden van het Departement, de’ ingevoegd.”

Volgens de verwerende partij is het bestreden artikel 36 genomen omdat de gewesten ingevolge de zesde staatshervorming bevoegd zijn geworden, wat de binnenvaart betreft, voor “de regels van politie over het verkeer op de waterwegen” (artikel 6, § 1, X, 10°, BWHI) en, wat het vervoer over de weg betreft, “voor de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer” (artikel 6, § 1, X, 13°, BWHI).

Volgens de verzoekende partij daarentegen regelt het koninklijk besluit van 13 november 2011 niet het vervoer van gevaarlijke goederen en vertoont het daarmee slechts een zeer onrechtstreekse band. Zij voert aan, in hoofdorde, dat de in het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie behoort tot de federale bevoegdheid inzake productnormen en dat het feit dat de betrokken drukapparaat kan worden vervoerd, volgens haar geenszins betekent dat de technische normen voor die drukapparaat – en de naleving van die normen – alleen relevant zijn voor het vervoer.

18.2. Bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, BWHI, zoals dat is aangevuld bij artikel 23 van de bijzondere wet Zesde Staatshervorming, wordt aan de gewesten

opgedragen “[w]at de openbare werken en het vervoer betreft: [...] 10° 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 [en] 13° 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”.

Wat de bevoegdheidstoewijzing bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI aan de gewesten betreft, wordt in de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet Zesde Staatshervorming heeft geleid onder meer het volgende gepreciseerd (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 136-138):

“Wat het uitzonderlijk vervoer over de weg betreft, gaat het over de materies die in elk geval in de volgende teksten worden geregeld:

- het koninklijk besluit van 2 juni 2010 betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen;
- het ministerieel besluit van 16 december 2010 betreffende de procedure, de vorm en de inhoud van de vergunning voor het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen.

Wat het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg betreft, gaat het over de materies die in elk geval in de volgende teksten worden geregeld:

- het koninklijk besluit van 13 november 2011 betreffende vervoerbare drukapparatuur;
- [...].”

Aldus blijkt dat de bijzondere wetgever met de overdracht van de bevoegdheid inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg onder meer uitdrukkelijk de materie beoogt die wordt geregeld in het koninklijk besluit van 13 november 2011.

Uit de omstandigheid dat in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming bij de bespreking van de overheveling van de reglementering van de binnenvaart – anders dan bij het gevaarlijk vervoer over de weg – niet uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het koninklijk besluit van

13 november 2011, kan niet worden afgeleid dat de gewesten enkel bevoegd zouden zijn voor de in dit koninklijk besluit geregelde aangelegenheid in zoverre het betrekking heeft op het vervoer over de weg en niet op het vervoer over de binnenvaart. De bijzondere wetgever heeft immers zelf opgemerkt dat deze lijst niet exhaustief is. Zo wordt in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk gesteld dat “het niet uitgesloten is dat andere teksten die ook betrekking hebben op dezelfde aangelegenheid, niet in de lijst zijn opgenomen. Het is met dit doel dat de uitdrukking ‘in elk geval’ wordt gebruikt in de artikelsgewijze toelichting” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 2). Met de verwerende partij dient te worden vastgesteld dat niet valt in te zien waarom dit besluit wat het wegverkeer betreft, wel en wat de binnenvaart betreft, niet als een regelgeving inzake gevaarlijk vervoer beschouwd zou moeten worden.

In de mate dat de verzoekende partij erop wijst dat de vermelding van het koninklijk besluit van 13 november 2011 bij de overgedragen bevoegdheden inzake het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de weg op een materiële vergissing lijkt te berusten, kan dit niet worden bijgevalen. Met de verwerende partij mag worden gesteld dat de toelichting bij een bijzondere wet het middel bij uitstek is om de draagwijdte van een overgedragen bevoegdheid en de uitdrukkelijke wil van de bijzondere wetgever te achterhalen.

De gewesten zijn bijgevolg uitsluitend bevoegd om de regels van politie over het verkeer op waterwegen en de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg vast te stellen, 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.

18.3. Zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 ook mogelijk zouden kunnen vallen onder de noemer ‘productnormen’, kan niet worden ontkend dat verscheidene bepalingen van dit koninklijk besluit betrekking hebben op of

verband houden met het vervoer van drukapparatuur. In haar memorie van wederantwoord geeft de verzoekende partij dit trouwens toe door te verwijzen naar de artikelen 27, eerste lid, 53, eerste lid, en 54, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (*sub* 16.3, *in fine*).

Bovendien lijkt de verzoekende partij eraan voorbij te gaan dat de bevoegdheid voor de federale overheid om productnormen vast te stellen, die overheid wel toelaat, onder meer ter bescherming van het leefmilieu, om regels aan te nemen die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen ervan, maar dat die federale bevoegdheid daarentegen niet de bevoegdheid omvat om regels aan te nemen die het gebruik van producten regelen eenmaal ze op de markt zijn gebracht. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 24 van het koninklijk besluit van 13 november 2011, naar luid waarvan de eigenaars moeten zorgen, gedurende de periode dat zij voor de vervoerbare drukapparatuur verantwoordelijk zijn, voor zodanige opslag- en vervoersomstandigheden dat de conformiteit van de vervoerbare drukapparatuur met de eisen in de bijlagen bij richtlijn 2008/68/EG niet in het gedrang komt.

18.4. Dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 niet beperkt is tot één (of meer) welbepaalde vervoersmodi, maar een daadwerkelijk modusoverschrijdende regeling betreft, is bovendien niet van aard om te besluiten dat het alsdan noodzakelijkerwijze behoort tot de residuaire bevoegdheden die nog tot de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet berusten bij de federale overheid, zoals de verzoekende partij verkeerdelijk beweert.

Zoals hiervóór reeds werd opgemerkt, wordt het besluit in de parlementaire voorbereiding bij de bijzondere wet zelf uitdrukkelijk vermeld als betrekking hebbende op de materie van gevaarlijk vervoer, waarvoor de bijzondere wet in bevoegdheden voorziet zowel voor de gewesten als voor de federale overheid.

18.5. Net zoals voor “het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg” behelst de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en het uitzonderlijk vervoer over de binnenwateren niet de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking.

De verzoekende partij erkent in haar memorie van wederantwoord evenwel dat het feit dat zij het derde middel mede steunde op de federale bevoegdheid inzake het vervoer van ontplofbare stoffen, radioactieve stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking langs de binnenwateren en over de weg, voortvloeit uit een materiële vergissing. Zij bevestigt dat de stoffen waar in het koninklijk besluit van 13 november 2011 naar wordt verwezen bij nader inzien niet blijken te behoren tot die categorieën van gevaarlijke goederen.

Aldus blijkt zij dit onderdeel van het middel niet langer te handhaven.

18.6. De bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten behelst evenmin het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over het spoor, zoals reeds eerder is opgemerkt.

De bestreden bepaling wijst in artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 dan ook telkens de bevoegde Vlaamse autoriteiten, minister en ambtenaren aan ‘naast’ de federale autoriteiten, minister en ambtenaren.

18.7.1. De verwijzing door de verzoekende partij naar de doelstellingen van richtlijn 2010/35/EU van 16 juni 2016 is niet van aard om te oordelen dat de bij het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie onmogelijk kan worden beschouwd als een gedeelde bevoegdheid.

Artikel 4, lid 2, eerste zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de Unie gehouden is de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur, te eerbiedigen. Het Hof van Justitie stelt in dezelfde zin dat elke lidstaat vrij is “de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen” (HvJ 6 oktober 2005, nr. C-429/04, Commissie t./België).

Terecht wijst de verwerende partij erop dat de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten ertoe gehouden zijn om elk binnen de grenzen van hun eigen bevoegdheden navolging te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht.

In de mate dat de verzoekende partij voor de kwalificatie van het koninklijk besluit van 13 november 2011 nog verwijst naar richtlijn 2010/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010, ter uitvoering waarvan het besluit ook zou zijn genomen, dient te worden opgemerkt dat de bedoeling van een regeling vanuit Europeesrechtelijk oogpunt de internrechtelijke bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie niet wijzigt. De bevoegdheidsverdeling wordt immers bepaald door de Grondwet en de bevoegdheidverdelende regels, zoals onder meer de bepalingen van artikel 6, § 1, BWHI. Een supranationale regeling kan, bij gebrek aan een uitdrukkelijke vermelding in de wetten op de staatshervorming en in acht genomen dat de gewesten evenzeer als de federale Staat tot de verplichtingen van die supranationale regeling zijn gehouden, bij voorbaat niet bepalend worden aangevoerd ter afbakening van de bevoegdheid die door of krachtens de Grondwet aan de federale Staat, respectievelijk aan de gewesten, is toebedeeld.

Waar de verzoekende partij daarbij nog wijst op een richtlijnconforme interpretatie van de BWHI, valt op te merken dat het vaste rechtspraak is dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de

betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te voldoen. Niettemin erkent ook het Hof van Justitie dat voor dit beginsel van richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht bepaalde beperkingen gelden. Zo wordt de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn interne recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn, begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan ze niet dienen als grondslag voor een uitlegging *contra legem* van het nationale recht (HvJ 24 januari 2012, nr. C-282/10, Maribel Dominguez t./ Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre, 24-25).

18.7.2. Bovendien kan niet worden ontkend dat luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 met dit besluit zowel voorzien wordt in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2010/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010 als in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2010/61/EU van de Commissie van 2 september 2010 ‘tot eerste aanpassing van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’.

Van richtlijn 2010/35/EU lijkt de verzoekende partij aan te nemen dat die bijna volledig in het bevoegdheidsdomein van de federale overheid valt, terwijl voor richtlijn 2008/68/EG waarvan de bijlage gewijzigd wordt bij richtlijn 2010/61/EU, de verzoekende partij echter aanvoert dat in het interne recht een eigen omzettingsregeling geldt. Die laatst vermelde richtlijn regelt het vervoer van gevaarlijke goederen over land, dat behoudens het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

18.7.3. In de mate dat de verzoekende partij met haar laatste memorie de overtuigingsstukken 6 tot 8 voorlegt in verband met enkele dossiers die de federale autoriteiten in de voorbije jaren hebben behandeld ter verduidelijking van de

markttoezichtsactiviteiten in het raam van het koninklijk besluit van 13 november 2011, dient te worden opgemerkt dat niet valt in te zien waarom de verzoekende partij dergelijke stukken niet bij haar eerdere procedurestukken zou hebben kunnen voegen. Ze dienen bijgevolg wegens laattijdigheid uit het debat te worden geweerd.

18.7.4. Voor zover de verzoekende partij nog aanvoert dat het Europees recht slechts één anmeldende autoriteit zou aanvaarden, ter ondersteuning waarvan zij een nieuw stuk 9 voorlegt, toont dit geen schending van de bevoegdheidverdelende regels aan die worden vermeld in het derde middel. Richtlijn 2010/35/EU is als dusdanig niet bepalend voor de internrechtelijke kwalificatie. Het voorgaande zou enkel tot gevolg hebben dat het aan de intern binnen België bevoegde overheden toekomt om te bepalen hoe aan deze verplichting wordt tegemoetgekomen.

Ten overvloede kan nog worden opgemerkt dat de verzoekende partij in haar middel geen schending van richtlijn 2010/35/EU heeft aangevoerd.

19. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 september 2019, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren