

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.738 van 9 juni 2020
in de zaak A. 223.017/IX-9125**

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

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Minister van
Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij
der Belgische spoorwegen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eric Van Hooydonk
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Emiel Banningstraat 21-23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 september 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het ministerieel besluit van 28 juni 2017 betreffende de
machtiging van Vereniging Bureau Veritas vzw als
overeenstemmingsbeoordelingsinstantie in uitvoering van artikel 42 van het
koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘betreffende vervoerbare
drukapparatuur’(BS 6 juli 2017).

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.

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

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

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 11 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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

3.1. Op 29 maart 2017 dient Vereniging Bureau Veritas vzw, bij de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer een aanvraag tot machtiging in voor de uitvoering van de controles op vervoerbare drukapparatuur (tanks) zoals voorgeschreven in het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘betreffende

vervoerbare drukapparatuur' (hierna: het koninklijk besluit van 13 november 2011).

3.2. Op 28 juni 2017 neemt de federale minister van Mobiliteit een besluit waarbij de Vereniging Bureau Veritas vzw gemachtigd wordt om als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie op te treden ter uitvoering van het koninklijk besluit van 13 november 2011. Het enige artikel van dit besluit luidt als volgt:

“Enig artikel. Vereniging Bureau Veritas VZW, met zetel te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 128-136, wordt gemachtigd voor het uitvoeren van:

De goedkeuringen van het type, de overeenstemmingsbeoordelingen, de initiële, periodieke, intermediaire en uitzonderlijke onderzoeken en beproevingen, de hernieuwde overeenstemmingsbeoordelingen, het toezicht op de bouw en het toezicht op de interne inspectiedienst voorzien in de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG voor tanks, batterijvoertuigen, batterijwagons en MEGC's (gascontainers met verscheidene elementen) met inbegrip van hun kranen en, in voorkomend geval, andere toebehoren zoals bedoeld in hoofdstuk 6.8 van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG, en bestemd voor het vervoer van gassen van klasse 2 van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG, uitgezonderd gassen of artikelen met cijfers 6 en 7 in de classificatiecode, en voor het vervoer van gevaarlijke stoffen van andere klassen die worden vermeld in bijlage I van het koninklijk besluit van 13 november 2011.”

Dat is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. De verwerende partij werpt een exceptie op wegens gebrek aan belang. In tegenstelling tot de procedure voor het Grondwettelijk Hof, dient een verzoekende deelentiteit die de schending van een bevoegdheidverdelende regel aanvoert voor de Raad van State te doen blijken van een belang om in rechte te treden. Zij verwijst daarbij onder meer naar arrest nr. 227.398 van 15 mei 2014 van de Raad van State waarbij een beroep tot vernietiging waarin een schending van de bevoegdheidverdelende regels werd aangevoerd, toch werd verworpen wegens gebrek aan belang. Volgens haar heeft de Raad van State in dit arrest duidelijk

gemaakt dat, “opdat de verzoekende partij over het overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste belang zou beschikken, de nagestreefde vernietiging van aard moet zijn om ‘een concreet bestaand nadeel ongedaan te maken’, wat niet werd aangetoond, en dat zulks ‘nog minder het geval [was] rekening houdend met de vaststelling dat de verzoekende partij niet de rechtsadessaat was van het bestreden besluit’, alsook “van deelentiteiten van het Rijk wel degelijk [wordt geëist] dat zij een rechtstreeks en persoonlijk belang hebben bij hun annulatieberoepen en niet [...] hoe dan ook over het rechtens vereiste belang beschikken zodra de discussie de bevoegdheidverdelende regels betreft”.

Volgens de verwerende partij valt niet in te zien hoe *in casu* de machtiging aan de Vereniging Bureau Veritas vzw tot het verrichten van overeenstemmingsbeoordelingen en keuringen van vervoerbare drukapparatuur, de verzoekende partij persoonlijk kan benadelen. Het door de verzoekende partij betachte voordeel – in de veronderstelling dat de Raad *per impossibile* haar interpretatie van de bevoegdheidverdelende regels zou volgen – is volgens de verwerende partij louter een vernietiging “in het belang van de wet”. De verzoekende partij dient dan ook te worden geacht niet over het vereiste persoonlijk belang te beschikken.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partij steunt haar belang bij de gevraagde nietigverklaring, in essentie, op de beweerde inbreuk op de gewestelijke bevoegdheden vervat in artikel 6, § 1, X, 10° en 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), hetgeen een bevoegdheidverdelende regel uitmaakt.

Een verzoekende partij die zich een bevoegdheid toemeet en die haar bevoegdheid aangetast weet door een besluit dat van de verwerende partij uitgaat, heeft er een afdoende belang bij om dit bevoegdheidsconflict in rechte

geregeld te zien en over de door haar aangevoerde wettigheidsbezwaren uitspraak te horen doen.

Het Vlaamse Gewest heeft er als verzoekende partij dan ook belang bij om de schending van de hem toegewezen bevoegdheden door de federale minister van Mobiliteit aan te vechten met een annulatieberoep.

5.2. De verwijzing door de verwerende partij naar arrest nr. 227.398 van 15 mei 2014 is niet dienstig.

In de zaak waarover dat arrest uitspraak doet, was het bestreden besluit opgeheven korte tijd nadat het genomen was en stelt het arrest een gebrek aan actueel belang vast. In de nu voorliggende zaak bestaat het bestreden besluit nog steeds in het rechtsverkeer, zodat het vatbaar is voor vernietiging.

5.3. De exceptie wegens gebrek aan belang is ongegrond.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. In het enige middel wordt de schending aangevoerd van artikel 42, *juncto* artikel 2, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 en van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 13°, BWHI.

De verzoekende partij wijst erop dat ingevolge de zesde staatshervorming de gewesten 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).

Daardoor is het Vlaamse Gewest bevoegd geworden voor het reglementeren van het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en de binnenwateren (met uitzondering van het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen). De federale overheid is enkel bevoegd gebleven voor het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor.

6.2. Dat de aangelegenheid die in het koninklijk besluit van 13 november 2011 wordt geregeld, wat het vervoer over de weg en de binnenwateren betreft, onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor het reglementeren van het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en de binnenvaart valt, blijkt volgens de verzoekende partij ook uit de toelichting bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (hierna: de bijzondere wet Zesde Staatshervorming), waarin bij de beschrijving van de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden inzake het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het koninklijk besluit van 13 november 2011.

6.3. Als onderdeel van de gewestbevoegdheid inzake “de regels van politie over het verkeer op waterwegen” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, BWHI) heeft de bijzondere wetgever eveneens uitdrukkelijk “het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer over de binnenwateren” overgedragen. 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 volgens haar niet worden afgeleid dat het Vlaamse Gewest enkel bevoegd zou zijn voor hetgeen geregeld wordt in het koninklijk besluit van 13 november 2011, in zoverre het betrekking heeft op het vervoer over de weg en niet op het vervoer over de binnenwateren. Het valt niet in te zien waarom het koninklijk besluit van 13 november 2011 wat het wegverkeer betreft, wel en wat de binnenvaart betreft, niet als een regelgeving inzake gevaarlijk vervoer beschouwd zou moeten worden.

De overgehevelde regelgeving die opgesomd wordt in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming bij de bespreking van “het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer op de binnenwateren”, is bovendien ook geenszins limitatief.

6.4. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over het ontwerp van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 heeft gewijzigd, ook geen enkele opmerking – zo ook niet vanuit bevoegdheidsoogpunt – heeft gemaakt bij deze bepaling.

6.5. Aldus is volgens de verzoekende partij het Vlaamse Gewest bevoegd om de aangelegenheid te regelen die vervat zit in het koninklijk besluit van 13 november 2011, zowel wat betreft het vervoer over de weg als wat betreft het vervoer over de binnenwateren.

Uit artikel 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011, gelezen in samenhang met artikel 2 van hetzelfde besluit en uit artikel 6, § 1, X, 10° en 13°, BWHI volgt dat enkel de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken bevoegd is om de instantie aan te duiden die de overeenstemming moet beoordelen van vervoerbare drukapparatuur voor het vervoer van gassen van klasse 2 (uitgezonderd gassen of artikelen met cijfers 6 en 7 in de classificatiecode) en voor het vervoer van gevaarlijke stoffen van andere klassen die worden vermeld in bijlage I van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011) over de weg en de binnenwateren.

De federale minister van Mobiliteit daarentegen kan een instantie ter uitvoering van artikel 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 enkel machtigen voor wat betreft het vervoer per spoor.

7.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het standpunt ingenomen door de verwerende partij, namelijk:

“- het KB van 13 november 2011 zou betrekking hebben op de voorschriften waaraan drukapparatuur moet beantwoorden zodat het zou behoren tot de federale bevoegdheid inzake productnormen (artikel 6 §1, II, tweede lid, 1° BWHI),

- het KB van 13 november 2011 beperkt de risico's dat de apparatuur zou exploderen of dat er schade zou voortvloeien voor personen, wat zou maken dat het tot de federale bevoegdheid voor “de bescherming van de volksgezondheid in het algemeen” zou behoren;

- in de mate dat het de bescherming van werknemers beoogt te waarborgen, zou het KB van 13 november 2011 kunnen worden beschouwd als behorende tot de federale bevoegdheid voor de bescherming van de gezondheid van de werknemers in de bedrijven (wat a contrario wordt afgeleid uit artikel 6, §1, II, eerste lid, 3° BWHI);

- in de mate dat het KB van 13 november 2011 de bescherming van de consument beoogt te waarborgen, onder andere door ongevallen met gasflessen in thuissituaties te vermijden, kan het voorts worden beschouwd als behorende tot de federale bevoegdheid voor de bescherming van de verbruiker (artikel 6, §1, VI, vierde lid, 2° BWHI);

- en zelfs indien het KB niet kan worden geacht betrekking te hebben op enige in de bevoegdheidsverdelende regels 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”,

manifest ingaat tegen de wil van de bijzondere wetgever zoals deze blijkt uit de memorie van toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming.

Volgens de verzoekende partij is zij bevoegd om de aangelegenheid te regelen die vervat zit in het koninklijk besluit van 13 november 2011, zowel wat betreft het vervoer over de weg als wat betreft het vervoer over de binnenwateren.

Door het bestreden besluit te nemen, heeft de verwerende partij de bevoegdheid van de verzoekende partij betreden, aangezien de aanwijzing als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie een algemene draagwijdte heeft en aangenomen kan worden dat deze zowel geldt voor het vervoer over de weg, over de binnenwateren als over het spoor.

7.2. Uit de tekst van het koninklijk besluit van 13 november 2011 blijkt volgens de verzoekende partij dat het zwaartepunt van de in dit besluit

geregelde rechtsverhoudingen het vervoer van drukapparatuur betreft. Indien er al twijfel over zou kunnen bestaan, heeft de bijzondere wetgever in de toelichting bij de bijzondere wet Zesde Staatshervorming alvast elke twijfel weggenomen.

7.3. De verwerende partij kan evenmin gevolgd worden waar zij stelt dat de federale overheid bevoegd is gebleven voor het koninklijk besluit van 13 november 2011, omdat het de volksgezondheid en de werknemers beoogt te beschermen. Bevoegdheden zijn immers niet opgevat in termen van doelstellingen, maar in termen van aangelegenheden.

7.4. Ook het standpunt dat de bij het koninklijk besluit van 13 november 2011 geregelde materie onmogelijk zou kunnen worden beschouwd als een gedeelde bevoegdheid, kan volgens de verzoekende partij niet worden gevolgd aangezien deze kritiek in wezen een opportuniteitskritiek is op de bevoegdheidverdelende regels in de BWHI.

Indien de gedachtegang van de verwerende partij wordt gevolgd, dan is de verzoekende partij in elk geval van oordeel dat de meest logische en homogene oplossing erin bestaat de bevoegdheid in zijn geheel toe te wijzen aan de gewesten en niet aan de federale overheid. De gewesten zijn immers reeds bevoegd voor het overgrote deel van het koninklijk besluit van 13 november 2011, zodat het logisch zou zijn om het federaal gebleven deelaspect ervan inzake het spoor eveneens over te hevelen naar de gewesten.

7.5. In de mate dat de verwerende partij nog opwerpt dat een gedeelde bevoegdheid niet in te passen zou zijn in het door 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’ (hierna: richtlijn 2010/35/EU) opgelegde systeem van erkenning, repliceert de verzoekende partij nog dat het Europees recht zich niet inlaat met de wijze waarop een lidstaat zich intern organiseert. *In casu* zijn de gewesten – bevoegd voor het vervoer van

vervoerbare drukapparatuur over de weg en de binnenwateren – en de federale overheid – bevoegd voor het vervoer van vervoerbare drukapparatuur over het spoor – gehouden om elk wat hun eigen bevoegdheden betreft uitvoering te geven aan richtlijn 2010/35/EU.

De verwerende partij kan de bevoegdheid van de federale overheid ten aanzien van het koninklijk besluit van 13 november 2011 bijgevolg ook niet schragen op het feit dat uit richtlijn 2010/35/EU zou voortvloeien dat één aanmeldende autoriteit optreedt (artikel 17, lid 1, van richtlijn 2010/35/EU). Het is overigens geenszins zo dat artikel 17, lid 1, van richtlijn 2010/35/EU zou vereisen dat voor elke lidstaat één aanmeldende autoriteit optreedt. Dit blijkt volgens de verzoekende partij eenvoudigweg uit het feit dat in artikel 2, 23°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 zoals dat van toepassing was vóór de wijziging ervan door artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016, reeds meerdere federale instanties werden aangewezen als “aanmeldende autoriteit”.

7.6. De verwerende partij kan volgens de verzoekende partij evenmin worden gevolgd, waar aangevoerd wordt dat er geen schending voorligt van de artikelen 2 en 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011, omdat deze bepalingen in de mogelijkheid zouden voorzien dat naast de Vlaamse minister en de Vlaamse administratie ook de federale minister en de federale administratie machtigingsaanvragen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en de binnenvaart onderzoeken en, in voorkomend geval, honoreren. De verwijzing naar de federale autoriteiten, minister en ambtenaren werd dus enkel behouden gelet op het feit dat de federale overheid bevoegd is gebleven voor het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor. Uiteraard kunnen de artikelen 2 en 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 bevoegdheidsrechtelijk niet zo worden gelezen dat, naast de Vlaamse minister en de Vlaamse administratie ook de federale minister en de federale administratie bevoegd zijn om machtigingsaanvragen die betrekking hebben op het vervoer van gevaarlijke

stoffen over de weg en de binnenvaart te onderzoeken en, in voorkomend geval, te honoreren omdat dergelijke lezing haaks zou staan op het exclusiviteitsbeginsel.

8.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat het standpunt dat een vernietiging van het bestreden besluit zich niet opdringt omdat het bestreden besluit bevoegdheidsconform kan worden geïnterpreteerd, om meerdere redenen niet voor de hand liggend is in dit dossier.

Het druist vooreerst in tegen de wil van de regelgever en het standpunt dat de verwerende partij inneemt in het kader van deze procedure. De verwerende partij acht zich immers bevoegd om over te gaan tot machtiging van Vereniging Bureau Veritas vzw als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie in de zin van artikel 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 en dit zowel wat betreft het vervoer over het spoor, als wat betreft het vervoer over de weg en de binnenwateren.

De verwerende partij wekt op die manier bovendien ook naar de Vereniging Bureau Veritas vzw zelf – evenals naar derden die gebruik maken van haar diensten – de indruk dat het bestreden besluit een machtiging betreft als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie die geldt ongeacht of het gaat om het vervoer over het spoor, de weg en de binnenwateren, wat dus niet strookt met de bevoegdheidverdelende regels.

Uit de bestreden bepalingen, gelezen in samenhang met de stukken van het administratief dossier en het verweer als gevoerd in de memorie van antwoord, blijkt dat met het bestreden besluit beoogd werd om het geheel te regelen, met inbegrip van de aan de gewesten overgedragen aangelegenheid en dat dit in de praktijk ook zo werd begrepen door Vereniging Bureau Veritas vzw en door derden die gebruik maken van haar diensten.

Daarom volstaat een bevoegdheidsconforme lezing van het bestreden besluit *in casu* niet.

Ook omwille van de duidelijkheid van het rechtsverkeer kan een bevoegdheidsconforme lezing van het bestreden besluit *in casu* niet volstaan.

8.2. De verzoekende partij vraagt daarom om het bestreden besluit uitdrukkelijk te vernietigen in de mate dat de machtiging als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en de binnenwateren. De voormelde bepalingen zijn immers enkel bestaanbaar met de bevoegdheidverdelende regels in de mate dat ze betrekking hebben op het vervoer per spoor.

De verzoekende partij vraagt om minstens in het overwegend gedeelte van het arrest uitdrukkelijk op te nemen dat het bestreden besluit niet bestaanbaar is met de bevoegdheidverdelende regels in de mate dat de machtiging als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en de binnenwateren.

Beoordeling

9.1. Bij het bestreden besluit van de federale minister bevoegd voor vervoer wordt de Vereniging Bureau Veritas vzw gemachtigd als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie ter uitvoering van artikel 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011.

9.2. De procedure voor het verkrijgen van een machtiging als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie wordt geregeld in de artikelen 40 tot 43 van het koninklijk besluit van 13 november 2011, welke luiden als volgt:

“Afdeling 2. - Machtigingsprocedure

Art. 40. Een controle-instelling die in België is gevestigd dient een aanvraag tot machtiging in bij de gemachtigde van de minister.

De aanvraag gaat vergezeld van een beschrijving van :

a) de activiteiten met betrekking tot overeenstemmingsbeoordelingen, periodieke keuringen, intermediaire keuringen, uitzonderlijke keuringen en hernieuwde overeenstemmingsbeoordelingen;

b) de procedures met betrekking tot a) ;

c) de vervoerbare drukapparatuur waarvoor de instantie verklaart

bekwaam te zijn;

d) een accreditatiecertificaat dat is afgegeven door de nationale accreditatie-instantie, waarin wordt verklaard dat de controle-instelling voldoet aan de eisen van afdeling 1.

Art. 41. De aanmeldende autoriteit meldt uitsluitend de instanties aan die aan de eisen in afdeling 1 hebben voldaan.

Ze verricht de aanmelding bij de Europese Commissie en de andere lidstaten van de Europese Unie door middel van het door de Europese Commissie ontwikkelde en beheerde elektronische systeem.

Bij de aanmelding wordt de uit hoofde van artikel 40, tweede lid, vereiste informatie verstrekt.

De betrokken instantie mag de activiteiten van een aangemelde instantie alleen verrichten als de Europese Commissie of de andere Europese lidstaten binnen twee weken na een aanmelding geen bezwaren hebben ingediend.

Alleen een dergelijke instantie wordt voor de toepassing van dit besluit als gemachtigde instantie beschouwd.

De Europese Commissie en de andere Europese lidstaten worden in kennis gesteld van alle relevante latere wijzigingen in de aanmelding.

Interne keuringsdiensten van de aanvrager zoals bepaald in de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG worden niet aangemeld.

Art. 42. De machtigingsaanvraag wordt onderzocht door de gemachtigde van de minister. Dit onderzoek is gesteund op de bij het aanvraagdossier gevoegde stukken, iedere beschikbare informatie alsook op elk nodig geacht onderzoek ter plaatse.

De gemachtigde van de minister onderzoekt de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en stelt de aanvrager hiervan in kennis. Hij deelt hem mee welke stukken en inlichtingen er nog ontbreken.

Binnen zestig dagen na de vaststelling van de volledigheid van het dossier neemt de minister een beslissing om al dan niet de instantie te machtigen. Deze beslissing neemt slechts uitwerking vijftien dagen na de aanmelding bij de Europese Commissie door de aanmeldende autoriteit overeenkomstig artikel 40, en voor zover er door de Europese Commissie of de andere lidstaten geen bezwaren werden ingediend binnen twee weken na de aanmelding.

Art. 43. § 1. In geval van een positieve beslissing meldt de aanmeldende autoriteit de erkende controle-instellingen onverwijld aan bij de Europese Commissie.

De gemachtigde van de minister stelt de betrokken instantie in kennis van de beslissing van de minister en van het feit of er al dan niet bezwaren werden ingediend door de Europese Commissie of de andere lidstaten binnen twee weken na de aanmelding.

§ 2. In geval van een negatieve beslissing wordt deze onverwijld ter kennis gebracht van de betrokken instantie door de gemachtigde van de minister."

9.3. Bij artikel 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' is artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 gewijzigd als volgt:

"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."

Ingevolge deze wijziging van artikel 2, 33° en 34°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, dient voor de toepassing van dit besluit te worden verstaan onder:

"33° minister: de Minister bevoegd voor Vervoer of de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer;

34° gemachtigde van de minister: de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Vervoer te Land of de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer of het hoofd van de bevoegde gewestelijke dienst voor zover het drukapparaat aan boord van binnenschepen betreft of het hoofd van het Departement."

De Belgische Staat heeft bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen onder meer artikel 36 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 (zaak A. 219.578/IX-8992).

In het derde middel in die zaak werd door de Belgische Staat – de huidige verwerende partij – reeds 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 92*bis*, § 4*bis*, 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.

Bij arrest nr. 245.463 van 17 september 2019 heeft de Raad van State dit middel ongegrond bevonden en de bevoegdheidsvraag die ook in het voorliggende geding voorligt, aldus reeds beantwoord onder de volgende bewoordingen:

“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 2010 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 proceduristukken 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.”

9.4. In het voormelde arrest nr. 245.463 werd aldus vastgesteld – en de Raad van State bevestigt dit voor de voorliggende zaak – dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 niet beperkt is tot één of meer welbepaalde vervoersmodi, maar een daadwerkelijk modusoverschrijdende regeling betreft. Dit koninklijk besluit heeft betrekking zowel op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en de binnenwateren waarvoor de gewesten bevoegd zijn – behoudens het nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, die tot de federale bevoegdheid behoren en die niet onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 13 november 2011 blijken te vallen – als op het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor waarvoor eveneens de federale overheid bevoegd is.

Aangezien de bevoegdheid inzake de machtiging als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie aan de minister is toegekend bij artikel 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011, komt deze wat de materiële bevoegdheden van het Vlaamse Gewest betreft, overeenkomstig artikel 2, 33°, van

het koninklijk besluit van 13 november 2011 toe aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer.

Wat de materiële bevoegdheden van de federale overheid betreft, komt deze overeenkomstig artikel 2, 33°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 daarentegen toe aan de federale minister bevoegd voor vervoer.

9.5. Indien de verwerende partij besluiten tot stand brengt, dient ervan te 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.

Aangezien de verwerende partij geen bevoegdheid heeft om over te gaan tot machtiging van een overeenstemmingsbeoordelingsinstantie wat het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en de binnenwateren betreft, betekent dit dat de enige wettig mogelijke interpretatie van het bestreden besluit inhoudt dat de met het bestreden besluit toegekende machtiging als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie enkel geldt voor het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor en dus niet voor het vervoer ervan over de weg en over de binnenwateren, behoudens de hiervóór vermelde niet van toepassing zijnde uitzonderingsgevallen.

Deze interpretatie vindt steun in de tekst zelf van artikel 2, 33°, van het koninklijk besluit van 13 november 2011, waaruit blijkt dat de federale minister bevoegd voor vervoer bevoegd blijft naast de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, doch uitsluitend binnen de perken van hun respectievelijke materiële bevoegdheden.

Gelet op die enige wettig mogelijke interpretatie is het bestreden besluit dan ook niet strijdig met de door de verzoekende partij geschonden geachte bevoegdheidverdelende regels, noch met de artikelen 2 en 42 van het koninklijk besluit van 13 november 2011.

10. Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 negen juni tweeduizend twintig, 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