

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.585/3
VAN 6 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 november 2011 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’ heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land en richtlijn 2010/61/EU van de Commissie van 2 september 2010 tot eerste aanpassing van de bijlagen bij Richtlijn 2010/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, gedeeltelijk om te zetten wat betreft het Vlaamse Gewest.

Het ontwerp is opgevat als een kaderdecreet waarbij aan de Vlaamse Regering zeer ruime delegaties worden gegeven om de regels betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren vast te stellen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. De aangelegenheden die in richtlijn 2008/68/EG worden geregeld, vallen deels onder de bevoegdheid van de gewesten, deels onder de bevoegdheid van de federale overheid. Waar de gewesten bevoegd zijn voor de “waterwegen en hun aanhorigheden” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en voor “de havens en hun aanhorigheden” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 3°, van die wet), dient ook rekening te worden gehouden met de federale bevoegdheid inzake de “regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen” (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

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

De delegaties van reglementaire of individuele bevoegdheid die het ontwerp bevat, dienen derhalve in het licht van de in herinnering gebrachte bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en de federale overheid te worden uitgeoefend.²

Dat de stellers van het ontwerp zich bewust zijn van de geschetste bevoegdheidsverdeling blijkt uit artikel 2 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de omzetting van de richtlijnen 2008/68/EG en 2010/61/EU gebeurt “met behoud van de toepassing van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van de vaartuigen en het koninklijk besluit van 31 juli 2009 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren”. Ook de gemachtigde verklaarde dat enkel aspecten worden beoogd die een onmiddellijke band hebben met het beheer van de waterweginfrastructuur en de aanhorigheden ervan.

Gelet op de zeer algemene bewoordingen waarin het ontwerp is gesteld en zijn karakter van kaderregeling, zal het pas bij het nemen van de uitvoeringsbesluiten duidelijk zijn of het Vlaamse Gewest binnen de grenzen van zijn bevoegdheid blijft.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals reeds is opgemerkt, heeft de ontworpen regeling het karakter van een kaderregeling. Alhoewel dat procedé niet op bezwaren stuit, zijn de bepalingen van het ontwerp in dermate algemene termen gesteld dat het in bepaalde gevallen moeilijk is om de juiste draagwijdte ervan te achterhalen. Er dient duidelijker te worden bepaald op welke domeinen de Vlaamse Regering kan optreden, en daarbij te worden gepreciseerd dat de Regering in het raam van de haar toegekende bevoegdheden verbodsbepalingen kan uitvaardigen.

Een betere aflijning van de bevoegdheden van de Vlaamse Regering is des te noodzakelijker nu de inbreuken op de artikelen 5, 6 en 7 van het aan te nemen decreet en de besluiten die genomen worden ter uitvoering ervan, worden bestraft met de in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp vermelde straffen. In dat verband dient te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de toelaatbaarheid, in het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken (artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet), van de strafbaarstelling bij wet of decreet van bepalingen die in een uitvoeringsbesluit zijn opgenomen. In die rechtspraak oordeelde het Hof dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken niet zo ver gaat dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen; wanneer de wetgever de niet-naleving van een bepaling van een uitvoeringsbesluit strafbaar stelt, vereist het

² De gewestelijke en de federale regelingen zullen overigens cumulatief dienen te worden toegepast: zo dient in bepaalde gevallen een dubbele ontheffing van het verbod tot vervoer van gevaarlijke goederen te worden verleend.

legaliteitsbeginsel in strafzaken dat de machtiging aan de uitvoerende macht voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd³.

Het ontwerp beantwoordt op dat vlak niet aan de door het Grondwettelijk Hof gestelde vereisten.

5. Onverminderd opmerking 4, dient erop te worden gewezen dat de in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp opgenomen strafbaarstelling betrekking lijkt te hebben op onderling zeer verschillende gedragingen, zodat de vraag kan rijzen of ze verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, met het beginsel van de evenredigheid van de straffen, dat inhoudt dat de zwaarte van de opgelegde straf in verhouding dient te staan met de ernst van de strafbaar gestelde feiten, en met het mede uit het legaliteitsbeginsel in strafzaken voortvloeiende vereiste van de voorzienbaarheid van de straffen. De omstandigheid dat de rechter kan kiezen binnen de vork van de minimum- en maximumstraffen maakt het hem weliswaar mogelijk om in zekere mate een aangepaste straf op te leggen, maar die mogelijkheid neemt de bezwaren toch niet helemaal weg.

De stellers van het ontwerp worden uitgenodigd om de ontworpen regeling ook op dit punt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 5 en 6

6. De artikelen 5 en 6 van het ontwerp luiden:

“Art. 5. Met behoud van toepassing van artikel 7 worden gevaarlijke goederen niet vervoerd over de binnenwateren als dat verboden is door dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Art. 6. Het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren tussen het Vlaamse Gewest en derde landen, zijnde staten die geen lid zijn van de Europees Economische Ruimte, wordt toegestaan als voldaan wordt aan dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, tenzij het anders is vermeld.”

³ Grondwettelijk Hof, nr. 114/98, 18 november 1998, B.2 tot B.5; Grondwettelijk Hof, nr. 137/2005, 19 juli 2005, B.4 en B.7; Grondwettelijk Hof, nr. 37/2010, 22 april 2010, B.4, B.5 en B.9.

Die artikelen zijn inhoudsloos en verwarringstichtend doordat erin louter wordt verwezen naar bepalingen van het ontworpen decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan. Het ontworpen decreet bevat overigens geen verbodsbepalingen of voorwaarden waaraan dient te zijn voldaan om gevaarlijke goederen over de binnenwateren te mogen vervoeren, zoals die artikelen laten uitschijnen, maar enkel een delegatie aan de Vlaamse Regering op dit vlak en een toekenning van een individuele bevoegdheid aan de bevoegde autoriteit tot het verlenen van afwijkingen op verboden of voorwaarden.

De artikelen 5 en 6 van het ontwerp dienen derhalve te worden vervangen door een nadere uitwerking, binnen de grenzen van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, van de regeling van het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren.

Artikel 9

7. In het verlengde van hetgeen *sub* 6 is opgemerkt, heeft het weinig zin om de overtreding van de artikelen 5 en 6 van het aan te nemen decreet strafbaar te stellen. In die artikelen wordt immers verwezen naar andere bepalingen van het decreet en de uitvoeringsbepalingen ervan. Het is de overtreding van die bepalingen en hun uitvoeringsbesluiten, en dan nog maar enkel in de mate dat erin materiële voorschriften zijn vastgesteld, die moet worden bestraft.

8. Artikel 7 van het ontwerp bevat een delegatie van individuele bevoegdheid aan de erin vermelde “bevoegde autoriteit”. Het is bijgevolg zinledig om in artikel 9 van het ontwerp de overtreding van dit artikel te bestraffen. De bedoeling is allicht de overtreding van de voorwaarden waaraan de erin vermelde toelating is gekoppeld te bestraffen. Zulks dient dan wel uitdrukkelijk te worden bepaald.

9. Artikel 9, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de bepalingen van het eerste boek (lees: Boek I) van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, ervan toepasselijk zijn op de in het eerste lid bedoelde misdrijven.

Deze bepaling is overbodig en dient derhalve te worden weggelaten. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is Boek I van het Strafwetboek immers van toepassing op de strafbaarstelling en de straffen die door de gemeenschappen en de gewesten bij decreet worden bepaald, en dit met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85 ervan.

Alleen indien de decreetgever voor bijzondere inbreuken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek wenst af te wijken, dient hij dit uitdrukkelijk te bepalen.

Artikel 10

10. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de personen vermeld in artikel 10, eerste lid, bevoegd zijn om de inbreuken op het te nemen decreet en op de uitvoeringsbesluiten ervan vast te stellen bij proces-verbaal met bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting, en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, op grond waarvan de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken.⁴

11. Luidens artikel 10, derde lid, 1°, van het ontwerp kunnen de personen belast met het toezicht onder meer “lokalen” betreden. Gelet op het voorwerp van het toezicht heeft dat betreden van lokalen wellicht geen betrekking op klassieke woningen; er dient evenwel te worden opgemerkt dat uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het begrip “woning” in de zin van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ruim moet worden opgevat en dat het onder bepaalde omstandigheden mede kan slaan op beroeps- en bedrijfslokalen⁵, zelfs wanneer het gaat om rechtspersonen⁶.

⁴ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 40/2000, 6 april 2000, B.14; Grondwettelijk Hof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1.

⁵ Zie, o.m., EHRM, 16 december 1992, Niemietz t/ Duitsland, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 251-B; EHRM, 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Mialhe t/ Frankrijk, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 256-A, -B en -C; EHRM, 9 december 2004, Van Rossem t/ België, nr. 41.872/98; EHRM, 28 april 2005, Buck t/ Duitsland, *CEDH*, 2005-IV, § 32. Zie ook D. YERNAULT, “Les pouvoirs d’investigation de l’administration face à la délinquance économique: les locaux professionnels et l’article 8 de la Convention européenne”, *Rev. Trim. Dr. H.*, 1994, 117-135.

⁶ EHRM, 16 april 2002, Société Colas Est e.a. t/ Frankrijk, nr. 37.971/97, *CEDH*, 2002-III; EHRM, 11 oktober 2005, Kent Pharmaceuticals Limited e.a. t/ Verenigd Koninkrijk, nr. 9.355/03; EHRM, 21 december 2010, Société Canal Plus e.a. t/ Frankrijk, nr. 29.408/08, § 52.

Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat “het optreden van de onderzoeksrechter, onpartijdig en onafhankelijk magistraat, een essentiële waarborg (lijkt) te zijn voor de inachtneming van de voorwaarden waaraan een aantasting van de onschendbaarheid van de woning is onderworpen, die is gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet en artikel 8.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens”. Uit deze vaststelling leidt het Hof af dat afwijkingen op deze waarborg slechts uitzonderlijk kunnen zijn en dienen te worden verantwoord door redenen eigen aan de misdrijven waarop zij betrekking hebben.⁷

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van de ontworpen bepaling er goed aan doen te overwegen om te voorzien in bijzondere waarborgen met betrekking tot het betreden van plaatsen die, zelfs al zijn zij geen “woning” in de klassieke zin, toch de waarborgen bedoeld in de voornoemde verdragsbepaling genieten.

⁷ Grondwettelijk Hof, nr. 140/98, 16 december 1998, B.1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS