RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.831/3
van 18 februari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡

Op 19 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2016.

*

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Bijlage III, deel III.1, van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land' verwijst naar de bijlagen bij de Europese overeenkomst 'over het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren, gedaan te Genève op 26 mei 2000' (hierna: de ADN), waarin de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren zijn vervat. De bepalingen van deze internationale overeenkomst worden om de twee jaar bijgewerkt. Op 1 januari 2015 is de laatst bijgewerkte versie in werking getreden.

Ten gevolge hiervan vervangt artikel 1, 3), van richtlijn 2014/103/EU van de Commissie van 21 november 2014 'tot derde aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land' bijlage III, deel III.1, van richtlijn 2008/68/EG. Hierdoor worden de bijlagen bij de ADN die in werking zijn getreden op 1 januari 2015, van toepassing binnen of tussen lidstaten van de Europese Unie.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting van artikel 1, 3), van richtlijn 2014/103/EU (artikel 1 van het ontwerp). Hiertoe wordt bepaald dat het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren is toegestaan als voldaan wordt aan de voorwaarden bepaald in de bijlage gevoegd bij het ontworpen besluit (artikel 2), zijnde de editie 2015 van de bijlagen bij de ADN (bijlage).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2012 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren' wordt opgeheven (artikel 3).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het in het tweede lid van de aanhef vermelde artikel 17*ter*, § 1, van de wet van 5 juni 1972 'op de veiligheid van de vaartuigen', waarbij "[d]e Koning" (thans: de Vlaamse Regering)[1] wordt gemachtigd om, onder meer, de voorwaarden te bepalen waaraan elk binnenschip moet voldoen om in staat van veiligheid te zijn, inzonderheid de voorschriften betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen (artikel 17*ter*, § 1, 3°, m), van de wet van 5 juni 1972), en in artikel 5 van het in het derde lid van de aanhef vermelde decreet van 6 juli 2012 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren', waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels vast te stellen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren inzake de toegang tot de infrastructuur, de uitrusting en de infrastructuur aan de wal, het ontgassen van

[1] Artikel 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡

schepen, het laden, het lossen, de behandeling en de tijdelijke opslag van de lading en de scheepsmeldingen.

Daarnaast kan voor het ontworpen besluit ook rechtsgrond worden gevonden in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’, luidens welke bepaling de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, (thans de Vlaamse Regering) inzake vervoer over, onder meer, de waterweg, alle vereiste maatregelen kan treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaalt dat er overleg dient te worden gepleegd tussen de gewestregeringen en de federale overheid over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen.

Uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat dit overleg nog dient plaats te vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde overleg nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

5.1. Sinds de Zesde Staatshervorming 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” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt het volgende uiteengezet omtrent de draagwijdte van die bevoegdheidsoverdracht:

> “Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl. St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV).
>
> Dit voorstel van bijzondere wet voorziet in een regionalisering van de reglementering van de binnenwateren. Het betreft in elk geval de volgende vijf bijzondere reglementeringen :
>
> (...)

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡

(3) de veiligheid van binnenschepen en [van] binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt (kustvaartschepen) : dit betreft de veiligheidsregels met betrekking tot de schepen en vaartuigen, inclusief de binnenvaartinspectie en de schouwing van de binnenschepen, zoals bepaald in hoofdstuk 4 en 4*bis* van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen. Het betreft derhalve niet de veiligheidsregels met betrekking tot de pleziervaartuigen en de plezierboten, gedefinieerd in artikel 1, 5º respectievelijk, 6º, van dezelfde wet;

(4) het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer op de binnenwateren : het betreft de regels zoals bedoeld in elk geval in het koninklijk besluit van 31 juli 2009 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren voor zover dit geen betrekking heeft op het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen en dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Net zoals voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, behelst de overdracht naar de gewesten van de bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen op de binnenwateren evenwel niet het vervoer van radioactieve stoffen. De radioactieve stoffen zijn in elk geval die opgesomd in klasse 7 van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), ondertekend te Genève op 30 september 1957. Het betreft de materie die in elk geval wordt geregeld in hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

De overdracht van de bevoegdheden naar de gewesten inzake vervoer van gevaarlijke goederen omvat ook niet het vervoer van explosieven dat tot de bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren. Ontplofbare stoffen zijn deze die in elk geval opgesomd worden in volgende klassen van het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen via binnenscheepvaart (ADN) :

- Klasse 1;

- Klasse 3 : UNO-nummers 1204, 2059, 3343, 3357 en 3379;

- Klasse 4.1 : UNO-nummers 1310, 1320, 1321, 1322, 1336, 1337, 1344, 1347, 1348, 1349, 1354, 1355, 1356, 1357, 1517, 1571, 2555, 2556, 2557, 2852, 2907, 3317, 3319, 3344, 3364, 3365, 3366, 3367, 3368, 3369, 3370, 3376, 3380 et 3474.

Het betreft de materie die in elk geval in de volgende teksten wordt geregeld :

- de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen;

- het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen;

- het koninklijk besluit van 3 september 1958 houdende reglementering van het vervoer, de berging en de verkoop van ammoniumnitraat en van mengsels daarvan.

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡

De federale overheid blijft eveneens bevoegd voor het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, hetgeen tot de volksgezondheid en de veiligheid van de voedselketen behoort. Het betreft het vervoer van al dan niet verwerkte materie van dierlijke oorsprong, die ziekteverwekkers bevat of waarvan men denkt dat ze ziekteverwekkers bevatten. Het betreft de materie die in elk geval wordt geregeld in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en diens uitvoeringsbesluiten, voor zover deze het vervoer over de waterweg betreft;

(...).”[2]

5.2. Luidens artikel 2 van het ontwerp is het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren toegestaan “als wordt voldaan aan de voorwaarden, bepaald in de bijlage, gevoegd bij dit besluit, tenzij anders vermeld is in de bijlage”. De bijlage bevat de ADN, zoals van toepassing vanaf 1 januari 2015.

5.3. De ADN bevat evenwel een aantal bepalingen die het vervoer betreffen van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen of dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking. Zo bevat, bij wijze van voorbeeld, hoofdstuk 1.7 van de ADN “algemene bepalingen voor radioactieve stoffen”, wordt in hoofdstuk 3.3 (“Bijzondere bepalingen van toepassing op bepaalde stoffen of voorwerpen”) in regels voorzien voor, onder meer, ontplofbare stoffen die behoren tot de klassen van het ADN-verdrag waarvan in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 wordt vermeld dat ze “in elk geval” tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, en bevat hoofdstuk 5 van de ADN voorschriften voor de verzending van gevaarlijke goederen, met inbegrip van radioactieve stoffen en de voormelde ontplofbare stoffen.

Het Vlaamse Gewest is niet bevoegd om te bepalen dat bij het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren dient te worden voldaan aan de voorwaarden bepaald in de ADN die specifiek het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen of dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking regelen.

De bepalingen die het vervoer van radioactieve stoffen, ontplofbare stoffen of dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking regelen, dienen dan ook uit de bijlage te worden weggelaten.

5.4. Teneinde te vermijden een onderscheid te moeten maken tussen de bepalingen van de ADN die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, en de bepalingen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, zou deze aangelegenheid evenwel ook bij wijze van samenwerkingsakkoord met de federale overheid geregeld kunnen worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

6.1. Vermits voor het ontworpen besluit rechtsgrond kan worden gevonden in het in het tweede lid van de aanhef vermelde artikel 17*ter*, § 1, van de wet van 5 juni 1972, en in artikel 5 van het in het derde lid van de aanhef vermelde decreet van 6 juli 2012, evenals in artikel 1,

[2] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 148-150.

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡

eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 (zie opmerking 3), dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijgevolg dient het eerste lid van de aanhef te vervallen.

6.2. In het vierde lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van het koninklijk besluit van 31 juli 2009 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren'. Het koninklijk besluit in kwestie strekt evenwel niet tot rechtsgrond van het ontworpen besluit en wordt er evenmin door gewijzigd of opgeheven. Behoudens wanneer de stellers van het ontwerp het voor het goede begrip van het ontworpen besluit nuttig achten het koninklijk besluit te vermelden, in welk geval het na de vermelding van de verplichte en facultatieve vormvereisten dient te worden weergegeven,[3] dient dit lid van de aanhef te vervallen.

6.3. De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen heeft op 12 januari 2016 beslist om geen advies te verlenen. De Vlaamse Havencommissie heeft op 14 januari 2016 beslist om "geen afzonderlijk advies" te verlenen. De formulering van het zevende en achtste lid van de aanhef, die het vijfde en het zesde lid worden, dient in het licht hiervan te worden aangepast.

6.4. De Mobiliteitsraad van Vlaanderen heeft op 13 januari 2016 een advies gegeven. Vermits het om een facultatieve vormvereiste gaat, verdient het aanbeveling om ervan gewag te maken in de aanhef van het ontworpen besluit in de vorm van een overweging ("Overwegende het advies van ...").

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[3] Zonder vermelding van de wijzingen en met gebruik van "overwegende" in plaats van "gelet op": zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, nr. 40, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-BICQLAHEB-FIIDBVT‡