RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.594/3
van 22 januari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, wat betreft de elektronische meldplicht voor schepen die gevaarlijke goederen vervoeren’

‡LW-CCBVODHDG-GIFJEQW‡

Op 23 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, wat betreft de elektronische meldplicht voor schepen die gevaarlijke goederen vervoeren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 2021.

*

‡LW-CCBVODHDG-GIFJEQW‡

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 'tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang' te wijzigen, teneinde in een meldingsplicht te voorzien voor de schipper van een vaartuig dat gevaarlijke goederen vervoert over de binnenwateren, alvorens het vaartuig zijn lig- of aanmeerplaats in het Vlaamse Gewest verlaat of het Vlaamse Gewest binnenvaart.

De elektronische melding wordt gedaan aan De Vlaamse Waterweg nv, overeenkomstig de regels die in dat verband zijn vastgesteld in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/1744 van de Commissie van 17 september 2019 'betreffende de technische specificaties voor elektronische scheepsrapportering voor de binnenvaart en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 164/2010'.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2021.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 'betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren', naar luid waarvan "[d]e Vlaamse Regering (…) nadere regels vast[legt] voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren inzake (…) de scheepsmeldingen", en aanvullend in artikel 17*ter*, § 1, 5°, van de wet van 5 juni 1972 'op de veiligheid van de vaartuigen', op grond waarvan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) "de verplichtingen [bepaalt] van de bemanning en andere opvarenden, alsook van de eigenaars in verband met de veiligheid van de scheepvaart, de opvarenden en de lading en met het milieu in zoverre die laatste verplichtingen betrekking hebben op technische voorschriften inzake uitrusting en exploitatie van het binnenschip met het oog op het beschermen van het milieu".

Voor de uit het ontworpen besluit voortvloeiende opdrachten aan de Vlaamse Waterweg nv wordt rechtsgrond geboden door artikel 5, § 2, tweede lid, 9°, van het decreet van 2 april 2004 'betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht'.

‡LW-CCBVODHDG-GIFJEQW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Overeenstemming van het ontwerp met het internationaal en Europees recht

4. Overeenkomstig de artikelen 7.1.5.8 en 7.2.5.8 van de bijlage bij de Europese overeenkomst ‘voor het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’, gedaan te Genève op 26 mei 2000 (hierna: ADN), is het voor de verdragspartijen mogelijk om de door de ADN beoogde transporten te onderwerpen aan “plaatselijke, regionale of internationale voorschriften die in algemene zin van toepassing zijn op het goederenvervoer over de binnenwateren”, voor zover deze niet op gespannen voet staan met de ADN. De vraag rijst bijgevolg of het ontwerp in overeenstemming is met de ADN, en bijgevolg ook met richtlijn 2008/68/EG.[1] De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

> “In de nota VR wordt verwezen naar de artikelen 7.1.5.8 en 7.2.5.8 van de bijlage bij ADN, maar die verwijzing is niet bedoeld als rechtsbasis van het onderhavige ontwerp van besluit. Dat in de daaropvolgende zin desondanks wordt vermeld dat deze bepalingen de Staten ‘de bevoegdheid’ verlenen om de meldingsplicht aan te passen aan de technologische vooruitgang is een vergissing.
>
> De verwijzing naar de huidige artikelen 7.1.5.8 en 7.2.5.8 van de bijlage bij ADN werd in een eerdere versie van de nota VR opgenomen als inleiding tot een uiteenzetting van de historische context van de meldingsplicht voor vaartuigen die gevaarlijke goederen over de binnenwateren vervoeren. In voormalige versies van de ADN-bijlage bestonden hier meer uitvoerige bepalingen over. Van ADN 2003 tot ADN 2009 was een regeling opgenomen, die mede als inspiratie heeft gediend voor het onderhavige ontwerp van besluit. Ook toen stond het de verdragsluitende partijen evenwel vrij om de meldingsplicht al dan niet van toepassing te verklaren.
>
> Vanaf ADN 2011 werd die regeling vervangen door de huidige, summiere bepalingen die weinig meer inhouden dan een bevestiging van het desgevallend toepasselijke interne recht. Deze wijziging kaderde in een harmonisering van de bepalingen van ADN met degene van ADNR (Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn) en was ingegeven door de vaststelling dat de politiereglementen gebaseerd op het CEVNI ook reeds bepalingen over de meldingsplicht van schepen bevatten (zie Economic Commission for Europe, Inland Transport Committee, Working Party on the Transport of Dangerous Goods, Joint Meeting of Experts on the Regulations annexed to the European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterways (ADN) (ADN Safety Committee), Sixteenth session, Geneva, 25-29 January 2010, ECE/TRANS/WP.15/AC.2/2010/8 (Switzerland), p. 4; Economic Commission for Europe, Inland Transport Committee, Working Party on the Transport of Dangerous Goods, Joint Meeting of Experts on the Regulations annexed to the European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterways (ADN) (ADN Safety Committee), Sixteenth session, Geneva, 25-29 January 2010, ECE/TRANS/WP.15/AC.2/34, p. 6 en 16-17).
>
> Artikel 8.02 van het CEVNI schrijft inderdaad meldingsplichten voor, onder meer aan schepen die gevaarlijke goederen vervoeren. Het CEVNI is een modelpolitiereglement voor de binnenwateren, dat uitgaat van de UNECE. Het heeft

[1] Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’, die ook geldt voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (zie artikel 1, lid 1, van de richtlijn).

‡LW-CCBVODHDG-GIFJEQW‡

slechts de waarde van een aanbeveling. Het in België vigerende Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren (APSB) is gebaseerd op het CEVNI. Het wijkt er echter op verscheidene vlakken van af. Onder meer de bepalingen over de meldingsplichten zijn tot op heden niet in het APSB overgenomen (zie ook United Nations Economic Commission for Europe, Implementation of CEVNI Revision 5, 2017, p. 23-24).

Artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2012 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren bevatte echter wel een internrechtelijk voorgeschreven meldingsplicht, opgelegd aan vervoerders van gevaarlijke goederen. Het besluit van 14 december 2012 werd echter integraal opgeheven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang. Sindsdien gold in de Vlaamse regelgeving m.b.t. het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren niet langer een specifieke meldingsplicht.

Het onderhavige ontwerp van besluit komt tegemoet aan deze leemte.

De verwijzing in de artikelen 7.1.5.8 en 7.2.5.8 van de bijlage bij ADN naar de in artikel 9 van het ADN-Verdrag en artikel 1.1.4.6.1 van de bijlage bij ADN bedoelde ‘voorschriften die in algemene zin van toepassing zijn op het goederenvervoer over de binnenwateren’ is dus te verklaren door de wordingsgeschiedenis van de bepalingen. De opstellers gingen er immers van uit dat de algemene politiereglementen voor de binnenwateren een meldingsplicht voor schepen met gevaarlijke goederen bevatten.

Met betrekking tot het onderhavige ontwerp van besluit volstaat het echter vast te stellen dat het ADN-Verdrag en zijn bijlage geenszins uitsluiten dat een meldingsplicht voor schepen met gevaarlijke goederen zou worden opgelegd in een internrechtelijke norm die enkel van toepassing is op het vervoer van gevaarlijke goederen.”

Gelet op de door de gemachtigde gegeven verduidelijkingen, kan worden aangenomen dat noch de ADN, noch richtlijn 2008/68/EG zich verzetten tegen het invoeren van de thans voorliggende meldingsplicht.

Aanhef

5. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontworpen besluit dienen de verwijzingen naar de rechtsgrondbepalingen te worden aangepast in het licht van hetgeen hierover in opmerking 3 is uiteengezet.

Artikel 2

6. De gemachtigde bevestigde dat in het ontworpen artikel 2/2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 de verwijzing naar “artikel 4, eerste lid,” moet worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 4”, aangezien het toepassingsgebied van het decreet van 6 juli 2012, waaraan wordt gerefereerd, wordt bepaald door zowel het eerste als het tweede lid van artikel 4.

‡LW-CCBVODHDG-GIFJEQW‡

7. In het ontworpen artikel 2/2, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 wordt de wijze waarop de melding moet gebeuren het best op dezelfde manier geformuleerd als in het daaraan voorafgaande lid.

Artikel 5

8. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is om aan het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2021, zoals thans is bepaald in artikel 5 van het te nemen . Hij stelt voor om het besluit in werking te laten treden op 1 maart 2021. Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CCBVODHDG-GIFJEQW‡