



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.759/3
van 13 juni 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van verschillende koninklijke besluiten over het vervoer van
gevaarlijke goederen’

Op 19 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten over het vervoer van gevaarlijke goederen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot gedeeltelijke omzetting van gedelegeerde richtlijn (EU) 2025/149 van de Commissie van 15 november 2024 ‘tot wijziging van de bijlagen bij Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad om rekening te houden met de wetenschappelijke en technische vooruitgang’ (artikel 1 van het ontwerp).

Hiertoe wordt de omzettingsbepaling in artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 juni 2003 ‘betreffende de opleiding van bestuurders van transporteenheden die andere gevaarlijke goederen dan radioactieve stoffen over de weg vervoeren’, in artikel 1 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’, en in artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 ‘betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen’ aangepast, zodat in die bepalingen eveneens wordt verwezen naar richtlijn (EU) 2025/149 (artikelen 2 tot 4).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef.

VORMVEREISTEN

4.1. Luidens artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen onderling overleg plegen wat betreft 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.

4.2. Gevraagd of in dit geval aan dit vormvereiste werd voldaan, bezorgde de gemachtigde twee brieven waarbij aan de bevoegde gewestministers wordt gevraagd om in het kader van het overleg bepaald in artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hun eventuele opmerkingen over het ontwerp over te maken uiterlijk op 23 mei 2025. Ofschoon die

brieven zelf niet zijn gedateerd,¹ blijkt uit de door de gemachtigde verstrekte informatie dat ze werden verstuurd op 8 mei 2025, na een eerder schrijven van 30 april 2025 met de vraag om binnen de zestig dagen advies te verlenen. Nog volgens de gemachtigde werd op geen van beide brieven enige reactie ontvangen.

4.3. Een overlegverplichting zoals die waarin artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, heeft tot doel de overheid die de beslissingsmacht heeft, te verplichten rekening te houden met de opvatting van een andere overheid, zonder dat evenwel de beslissende overheid haar vrijheid van handelen verliest.² Een dergelijk overleg impliceert een werkelijke dialoog: degene die de aanzet geeft tot het overleg mag er zich dus niet toe beperken adviezen in te winnen, maar moet over die adviezen met zijn gesprekspartners van gedachten wisselen, en inzonderheid antwoorden op de opmerkingen die hem gemaakt zijn.³ Het overleg dient plaats te vinden voor het nemen van de beslissing.⁴

Opdat er sprake kan zijn van overleg, moeten de overheden waarmee wordt overlegd, minstens een *reële* mogelijkheid krijgen om opmerkingen te maken over het ontwerp waaromtrent het overleg plaatsvindt, zonder dat hun stilzitten ertoe mag leiden dat de overheid die het overleg heeft geïnitieerd geen beslissing kan nemen.

4.4. Rekening houdend met de eerste brief van 30 april 2025 beschikten in dit geval de overige gewesten over drie weken om opmerkingen te maken over het ontwerp. Mede gelet op de beperkte draagwijdte van het ontwerp in kwestie, lijkt een dergelijke termijn redelijk. Die overheden hebben derhalve een reële mogelijkheid gekregen om opmerkingen te maken.

Uit het enkele gegeven dat die gewesten binnen de gevraagde termijn niet hebben gereageerd, kan niet worden afgeleid dat er geen overleg is geweest. Zoals vermeld, mag het stilzitten van de geraadpleegde overheden er niet toe leiden dat de overheid die het overleg heeft geïnitieerd geen beslissing kan nemen. Het is ook slechts in de mate dat de overige overheden in hun advies opmerkingen maken, dat erop moet worden geantwoord.

Bijgevolg kan worden aangenomen dat is voldaan aan de overlegverplichting waarin artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet.⁵

¹ Er zou in de toekomst op moeten worden toegezien dat aan de Raad van State een gedagtekend exemplaar van dergelijke brieven wordt overgemaakt.

² Zie: GwH 15 januari 1992, nr. 2/92, 2.B.3; GwH 5 december 2006, nr. 193/2006, B.13.2; GwH 8 juli 2010, nr. 84/2010, B.15.1.

³ Adv.RvS 31.018/2 van 4 januari 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2003 ‘tot wijziging van de artikelen 49, tweede lid, en 52, vierde lid, van de wet van 8 april 1965 betreffende de Jeugdbescherming’, opmerking 1, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1557/1, 15.

⁴ Zie de in voetnoot 2 aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

⁵ De Raad van State geeft ter overweging dat de gewestregeringen het overleg nader regelen waarin artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, naar het voorbeeld van het protocol van 6 juli 2005 ‘tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen’. Ofschoon daartoe geen juridische verplichting bestaat, en het overleg ook zonder een dergelijke

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Zoals vermeld, strekt het ontwerp tot gedeeltelijke omzetting van gedelegeerde richtlijn (EU) 2025/149. Daartoe worden echter geen inhoudelijke regels gewijzigd, maar wordt enkel in de omzettingsbepaling in artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 juni 2003, in artikel 1 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 en in artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 een verwijzing toegevoegd naar die richtlijn. Die richtlijn beperkt zich er zelf toe om in deel I.1 van bijlage I, in deel II.1 van bijlage II en in deel III.1 van bijlage III van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’ te verwijzen naar, respectievelijk, de ADR, het RID en het ADN, *zoals van toepassing op 1 januari 2025*.

5.2. Deze handelswijze lijkt te zijn ingegeven door het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 14 juli 2023 waarin de Commissie omtrent de omzetting van een andere richtlijn⁶ heeft opgemerkt dat zelfs indien de reeds bestaande nationale wetgeving de passende omzetting van een richtlijn in nationaal recht zou waarborgen, een “verwijzingsbepaling” in die richtlijn de lidstaten verplicht om bij de vaststelling van omzettingsmaatregelen ervoor te zorgen dat deze maatregelen een verwijzing naar deze richtlijn bevatten of bij de officiële bekendmaking ervan vergezeld gaan van een dergelijke verwijzing. Nog volgens de Europese Commissie kan de enkele verwijzing door een lidstaat bij de kennisgeving van omzettingsmaatregelen aan de Commissie naar reeds bestaande nationale wetgeving niet worden beschouwd als een specifieke omzettingsmaatregel.⁷

5.3. Er bestaat geen juridisch bezwaar tegen de handelswijze waarin het ontwerp voorziet. Wel kan worden opgemerkt dat ze niet strookt met de Omzendbrief wetgevingstechniek van de Vlaamse Regering, waarin het volgende wordt gesteld:

“Als een Europese tekst wordt uitgevoerd of omgezet die alleen wijzigende bepalingen bevat, wordt in de wijzigende omzettings- of uitvoeringstekst (en dus niet in de gewijzigde basistekst die de basisrichtlijn of -verordening heeft omgezet) de volgende formule opgenomen, waarbij de wijzigende Europese tekst wordt vermeld. In de gewijzigde basistekst moet de wijzigende Europese tekst niet aan de vermelding van de basisrichtlijn worden toegevoegd (zie punt 3°).”⁸

regeling op rechtsgeldige wijze kan plaatsvinden, zoals het thans voorliggende ontwerp aantoont, biedt een dergelijke regeling houvast om na te gaan of aan het overlegvereiste is voldaan.

⁶ Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 ‘tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012’.

⁷ Europese Commissie, met reden omkleed advies van 14 juli 2023 gericht tegen België krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, wegens niet-kennisgeving van alle maatregelen voor de omzetting in nationaal recht van richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 ‘tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012’, INFR(2022)0194, C(2023)4133 final.

⁸ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 148, 4°.

Er is overigens een goede reden voor hetgeen in de aangehaalde omzendbrief wordt vermeld. Niet alleen wordt de omzettingbepaling in de basistekst op die manier niet nodeloos verzwaaard,⁹ er wordt tevens vermeden dat de indruk zou worden gewekt dat de verwijzing naar de om te zetten Europese regelgeving zou zijn gefixeerd tot een welbepaalde versie van de uit te voeren of om te zetten Europese norm.

Het voorgaande geldt des te meer wanneer, zoals te dezen het geval is, de omzetting van richtlijn (EU) 2025/149 geen inhoudelijke wijziging vereist van de koninklijke besluiten tot wijziging waarvan het ontwerp strekt. De toevoeging van de verwijzing naar die richtlijn in de koninklijke besluiten tot wijziging waarvan het ontwerp strekt, zou ten onrechte kunnen suggereren dat dit wel het geval is. Dit komt de rechtszekerheid dan ook niet ten goede.

Wanneer de tekst van dit ontwerp aan de Commissie wordt meegedeeld overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn (EU) 2025/149, lijkt het nuttig om hierop te wijzen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. In artikel 4 van het ontwerp moet voor de woorden “gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juni 2023” het woord “laatst” worden ingevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁹ In de ontworpen bepalingen wordt gewag gemaakt van niet minder dan negen richtlijnen van de Commissie die richtlijn 2008/68/EG wijzigen.