RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 51.770/3
van 25 september 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’

Op 20 juli 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 oktober 2012, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 september 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2012.

*

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 decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’ voorziet wat betreft het Vlaamse Gewest in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land’ en 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’. Dat decreet is opgevat als een kaderdecreet waarbij aan de Vlaamse Regering ruime delegaties worden verleend om de regels betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren vast te stellen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 6 juli 2012.

In hoofdstuk 1 van het ontwerp wordt bepaald dat met het ontwerp de verdere omzetting wordt beoogd van richtlijn 2008/68/EG en richtlijn 2010/61/EU.

In hoofdstuk 2 worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt en wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid en het vervoer (hierna: de minister) gemachtigd om binnen zijn beleidsdomein de diensten aan te wijzen die bevoegd zijn voor de uitoefening van de bepalingen van het decreet.

In hoofdstuk 3 worden de verplichtingen bepaald van de betrokkenen, namelijk de vervoerder, de geadresseerde, de belader en de vuller. Hierbij wordt, enerzijds, verwezen naar de bijzondere voorschriften van het decreet en de uitvoeringsbesluiten (voor de vervoerder en de geadresseerde), en, anderzijds, worden bepalingen van deel 1, hoofdstuk 1.4, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 juli 2009 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN)’ geheel of gedeeltelijk overgenomen. De minister wordt gemachtigd om een niet-limitatieve lijst vast te stellen van de andere betrokkenen en hun plichten.

Hoofdstuk 4 bevat voorschriften voor het laden, het vervoeren, het lossen en de overige behandeling van de lading. Afdeling 1 bevat voorschriften voor het laden, het vervoeren, het lossen en de overige behandeling van de lading bij drogeladingschepen. In afdeling 2 worden de voorschriften vastgesteld voor het behandelen en het vervoeren van nucleaire goederen en in afdeling 3 de voorschriften voor de tankschepen.

In hoofdstuk 5 worden algemene voorschriften vastgesteld met betrekking tot onder meer de ligplaats (afdeling 2), de ventilatie (afdeling 3) en de maatregelen voor het laden van de lading (afdeling 4).

Ten slotte bevat hoofdstuk 6 de uitvoeringsbepaling en wordt bepaald dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

3. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012. Naar luid van die bepaling stelt de Vlaamse Regering de nadere regels vast voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren inzake de toegang tot de infrastructuur, de uitrusting en de infrastructuur aan de wal, het ontgassen van schepen, het laden, het lossen, de behandeling en de tijdelijke opslag van de lading en de scheepsmeldingen.

Voor artikel 3 van het ontwerp, waarbij de minister gemachtigd wordt om binnen zijn beleidsdomein de diensten aan te wijzen die bevoegd zijn voor de uitoefening van de bepalingen van het decreet, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 6, tweede lid, van het decreet van 6 juli 2012. Luidens die bepaling wordt onder bevoegde autoriteit verstaan, de diensten van het Vlaamse Gewest die de door Vlaamse Regering worden belast met de uitvoering van de bepalingen van het decreet van 6 juli 2012.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. Zoals in advies 50.585/3 van 6 december 2011 bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 is opgemerkt, vallen "[d]e aangelegenheden die in richtlijn 2008/68/EG worden geregeld, 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]

De bevoegdheid van de gewesten inzake de waterwegen en hun aanhorigheden en inzake de havens en hun aanhorigheden moet worden begrepen als een beheersbevoegdheid in de ruime zin, die niet beperkt is tot de zuiver patrimoniale aspecten ervan.[2] In de uitoefening hiervan kunnen de gewesten onder meer:

- normen aannemen in verband met de goederenbehandeling en -opslag, het lossen en laden van schepen, de toegankelijkheid van het kanaalgebied, de vrijheid van handel en nijverheid in kanaal- en havengebonden activiteiten, de vrijwaring van het milieu, de integriteit, de

[1] *Parl. St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1600/1, 34.

[2] Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13; verslag over het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur', *Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, p. 412; GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.1.1; GwH 13 juli 2000, nr. 91/2000, B.3.1; GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.2.

veiligheid en de gezondheid van de waterweg, mits de betrokken regelingen beperkt blijven tot het beheer van de waterwegen, havens en hun aanhorigheden;[3]

- normen aannemen ter bescherming van de waterwegeninfrastructuur, onder meer ter bestrijding van de schade aan die infrastructuur.[4]

De delegaties van reglementaire of individuele bevoegdheid die het decreet bevat en waaraan met het ontwerp wordt beoogd uitvoering te geven, dienen in het licht hiervan te worden geïnterpreteerd. In dat verband wenst de Raad van State te benadrukken dat hij geen exhaustief onderzoek heeft kunnen doen naar de bevoegdheid van de Vlaamse Regering wat de in het ontwerp opgenomen voorschriften betreft, en dat hij evenmin exhaustief heeft kunnen onderzoeken in welke mate de Vlaamse Regering bepalingen kan vaststellen die ook in het koninklijk besluit van 31 juli 2009 zijn opgenomen. Voor een dergelijk onderzoek is immers onder meer een technische deskundigheid vereist waarover de Raad van State niet beschikt.

ALGEMENE OPMERKING

5. In verscheidene artikelen van het ontwerp wordt gewag gemaakt van termen die niet in het ontwerp worden gedefinieerd.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

- in de artikelen 2, 4°, 24 en 28, tweede lid, van het ontwerp wordt de term “ADN” vermeld; hierop gewezen heeft de gemachtigde de volgende definitie voorgesteld:

  > “ADN: de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren, gesloten te Genève op 26 mei 2000, als gewijzigd.”;

- in de artikelen 2, 5°, en 34 wordt gewag gemaakt van de term “verpakkingsgroep”; gevraagd wat hiermee precies wordt bedoeld, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

  > “De verpakkingsgroepen is een indeling op vlak van de sterkte van de verpakking. De verpakkingsgroepen zijn bepaald in het KB van 31/07/2009. Wij nemen in ons artikel 2 de definitie IBC over van het ADN waarin inderdaad een verwijzing naar verpakkingsgroep staat. In de tekst van het besluit komt het woord verpakkingsgroep nog éénmaal voor bij art 34, maar dat betreft een doorverwijzing naar Tabel C opgenomen in het KB.”

---

[3] GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.3.1 en B.3.3.

[4] Vgl., i.v.m. de wegen (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.10.2.

In de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 juli 2009 wordt de term "verpakkingsgroep" als volgt gedefinieerd:

> "Een groep, waarin bepaalde stoffen op grond van hun gevaarlijkheid tijdens het vervoer zijn ingedeeld voor verpakkingsgroepen. De verpakkingsgroepen hebben de volgende betekenis, die in deel 2 nader wordt verklaard:
>
> Verpakkinggroep I: zeer gevaarlijke stoffen;
>
> Verpakkingsgroep II: gevaarlijke stoffen;
>
> Verpakkingsgroep III: minder gevaarlijke stoffen."

In het ontwerp dient een definitie van deze term en een verwijzing naar deel 2 van de bijlage bij het voornoemde koninklijk besluit van 31 juli 2009 te worden opgenomen;

- in verscheidene artikelen van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een indeling in "klasse"; gevraagd of het ontwerp niet dient te worden aangevuld met een verwijzing naar de indeling in klasse in deel 2 van de bijlage bij het voornoemde koninklijk besluit van 31 juli 2009, heeft de gemachtigde verklaard:

  > "Dat is inderdaad de gevarenklasse zoals de verenigde naties die universeel vastleggen voor producten.
  >
  > Iedere klasse komt overeen met een soort gevaar. Deze gevarenklassen worden weergegeven door standaard iconen, die op producten weergeven worden. Voorbeelden zijn brandbaar, explosief, giftig, bijtend, schadelijk voor het milieu, etc.
  >
  > De klasse-indeling is o.a. die van het KB van 31/07/2009, maar ook die van het ADR voor de weg of het RID voor het spoor of IMDG voor de zeevaart."

  Het ontwerp dient op dit punt te worden aangevuld.

- in onder meer de artikelen 31 en 58 wordt gewag gemaakt van de termen "afzender", "verzender" en "ontvanger"; het verdient aanbeveling deze begrippen in het ontwerp te definiëren, zoals dit trouwens wordt gedaan voor de termen "belader" (artikel 2, 2°) en "geadresseerde" (artikel 2, 4°).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

6. In het eerste lid van de aanhef dient de datum (6 juli 2012) van het erin vermelde decreet te worden ingevuld en dient te worden verwezen naar de artikelen 5 en 6, tweede lid, van dit decreet, die rechtsgrond bieden aan het ontwerp.

7. In de aanhef dienen twee nieuwe leden te worden toegevoegd, namelijk een lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen van 21 juni 2012 en een lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Vlaamse Havencommissie van 27 juni 2012.

DISPOSITIEF

Artikel 3

8. Luidens artikel 3 van het ontwerp wijst de minister binnen zijn beleidsdomein de diensten aan die bevoegd zijn voor de uitoefening van de bepalingen van het decreet van 6 juli 2012.

Het is niet duidelijk of men hiermee de bevoegde autoriteit bedoelt waarvan meermaals gewag wordt gemaakt in het ontwerp. Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat met “de diensten” de bevoegde autoriteit wordt bedoeld. Bijgevolg dient de delegatie die aan de minister wordt verleend, in die zin te worden herschreven.[5]

Artikel 4

9. In artikel 4, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp wordt bepaald dat de vervoerder erover moet waken dat tijdens het laden, het vervoeren en het lossen en bij de overige behandeling van gevaarlijke goederen in laadruimten of ladingstanks de naleving van de bijzondere voorschriften van het decreet en de uitvoeringsbesluiten in acht worden genomen.

Het ontwerp bevat als dusdanig geen “bijzondere voorschriften” voor de vervoerder. In hoofdstuk 4 zijn wel voorschriften opgenomen voor het laden, het vervoeren, het lossen en de overige behandeling van de lading, maar ook hier wordt geen gewag gemaakt van “bijzondere voorschriften”.

In het ontwerp moeten daarom de verplichtingen van de vervoerder duidelijk worden omschreven met een verwijzing naar de betrokken voorschriften over de naleving waarvan dient te worden gewaakt. In dat verband wenst de Raad van State te wijzen op deel 1, hoofdstuk 1.4, van de bijlage bij het voornoemde koninklijk besluit van 31 juli 2009, waarin de verplichtingen van de vervoerder nauwkeurig zijn bepaald.

Deze opmerking geldt des te meer nu in artikel 7 van het voornoemde decreet van 6 juli 2012 de overtreding van bepalingen van het te nemen besluit, strafbaar wordt gesteld.

Artikel 5

10. Luidens artikel 5 van het ontwerp kan de vervoerder “in het geval vermeld in artikel 4”, vertrouwen op de informatie en de gegevens die hem door andere betrokkenen ter beschikking zijn gesteld. De draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk.

[5] Van de begrippen “dienst” en “diensten” worden trouwens verder in de tekst geen melding meer gemaakt.

Gevraagd wat precies wordt bedoeld met de woorden “in het geval vermeld in artikel 4”, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> “De vervoerder dient in artikel 4 de nodige gegevens te verstrekken en controles uit te voeren die overeenkomstig het product gevraagd worden. In het bijzonder met chemicaliën is het echter bijzonder moeilijk voor een schipper om na te gaan of het geladen product in overeenstemming is met de laadgegevens die hem door de opdrachtgever gemeld zijn.”

Die bedoeling blijkt onvoldoende uit de tekst van artikel 5; deze bepaling dient dan ook anders te worden geredigeerd, rekening houdend met hetgeen de stellers van het ontwerp bedoelen.

Artikel 7

11. Luidens artikel 7 van het ontwerp is de geadresseerde verplicht voor, tijdens en na het lossen te controleren of de voorschriften die hem betreffen, zijn nageleefd. Er worden daarbij twee verplichtingen in het bijzonder opgesomd.

Uit het ontwerp kan niet worden opgemaakt welke andere voorschriften de geadresseerde betreffen.

Het ontwerp dient te worden aangepast zodat het duidelijk is voor welke andere voorschriften de geadresseerde verplicht is de naleving ervan te controleren. Bovendien dient te worden opgemerkt dat het decreet van 6 juli 2012 geen voorschriften in de zin van artikel 7 van het ontwerp bevat.

Artikel 8

12. In artikel 8, eerste lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om een niet-limitatieve lijst vast te stellen van “de andere betrokkenen en hun plichten”.

Gevraagd of met “de andere betrokkenen” de afzender, de losser, de verpakker en de exploitant van een tankcontainer worden bedoeld zoals in deel 1, hoofdstuk 1.4, van de bijlage bij het voornoemde koninklijk besluit van 31 juli 2009 en waarbij ook hun respectieve verplichtingen worden vermeld, heeft de gemachtigde geantwoord dat alleen de belader en de vuller worden bedoeld waarvan melding wordt gemaakt in hoofdstuk 3 van respectievelijk afdeling 3 en afdeling 4 van het ontwerp.

De in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp vervatte delegatie dient in te worden weggelaten, aangezien het bepalen van “andere betrokkenen en hun plichten” geen nadere uitvoeringsregels betreft van hetgeen reeds in het ontwerp is bepaald, doch nieuwe regels die niet van bijkomstige of detailmatige aard zijn. Nu ook de belader en de vuller, alsook hun verplichtingen, reeds worden vermeld in het ontwerp, valt trouwens niet in te zien wat nog het nut hiervan kan zijn.

Artikel 34

13. Luidens artikel 34, eerste zin, van het ontwerp mogen geloste of lege ladingtanks die gevaarlijke stoffen van klasse 2, klasse 3 met classificatiecode T in tabel C, kolom 3b, klasse 6 1 of klasse 8 met verpakkingsgroep I in tabel C, kolom 4, hebben bevat, alleen door deskundige personen of door firma's worden ontgast die daarvoor zijn aangewezen door de bevoegde autoriteit.

In het ontwerp dient nader te worden gepreciseerd wie in de zin van de ontworpen bepaling als deskundige kan worden beschouwd en welke de criteria zijn op grond waarvan deze personen kunnen worden aangewezen. De woorden "of door firma's" dienen uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 35 en 66

14. In de artikelen 35 en 66 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een "deskundige". Zo wordt in artikel 35 bepaald dat de gasconcentratie in een tankschip ieder uur door een deskundige dient te worden gemeten en in artikel 66 in welk geval er een deskundige aan boord moet zijn. Er wordt echter niet vermeld wie als deskundige wordt beschouwd.

Hierover om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord dat dit personen zijn die over het gepaste ADN-certificaat beschikken en dat deze certificaten worden verstrekt door de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer nadat de betrokkene een examen heeft afgelegd.

In het ontwerp dient nader te worden gepreciseerd wie in de zin van de artikelen 35 en 66 van het te nemen besluit als deskundige kan worden beschouwd.

Artikel 75

15. Luidens artikel 75 treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd waarom wordt afgeweken van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van besluiten van de Vlaamse Regering zoals bepaald in artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (inwerkingtreding tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad), heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

> "We passen het aan naar de gebruikelijke termijn. Alle betrokkenen zijn nu al feitelijk gedwongen het ADN te volgen. Vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren is per definitie internationaal (veelal van één chemische cluster naar een andere). Dit heeft als gevolg dat de schipper de ADN-bepalingen in zijn dagelijks leven al toepast. De vaartuigen en infrastructuur zijn in overeenstemming met de bepalingen. Ook de verzender, geadresseerde, belader, vuller, afzender, ontvanger, etc. dienen vandaag reeds het stramien te volgen wensen zij dat de lading niet wordt tegengehouden in het buitenland. Concreet voorbeeld is de controlelijst in bijlage van het besluit. Een schipper

dient dit voor te leggen bij controles in het buitenland en bij de ontvanger waardoor deze documenten reeds gebruikt worden. Vanuit een economische motivatie (want anders worden hun goederen niet bezorgd en verdient men geen geld) volgt de sector de ADN-bepalingen. Het is alleen nog niet juridisch afdwingbaar."

Aangezien bij het ontwerp verplichtingen worden opgelegd aan de betrokkenen, is het raadzaam dat de gewone regel inzake de inwerkingtreding van besluiten van de Vlaamse Regering in acht wordt genomen.

BIJLAGE

16. In de bijlage is een Nederlandse versie en een Engelse versie van de "controlelijst"[6] gevoegd.

In artikel 84, 1°, eerste lid, eerste zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt bepaald dat de besluiten van de Regeringen in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt met een vertaling in het Frans of in het Nederlands, naar gelang van het geval. Hieruit volgt dat wat de besluiten van de Vlaamse Regering betreft, deze enkel in het Nederlands kunnen worden gesteld. De Engelse versie van de controlelijst dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jan SMETS

[6] Van deze controlelijst wordt gewag gemaakt in de artikelen 13, 1°, 44, 45 en 46 van het ontwerp.