



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.098/3
van 3 juni 2019

over

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

Op 2 mei 2019 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 weg aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 en 21 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het ontwerp is door de derde kamer verder onderzocht op 21 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2019.

*

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

2. 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

3.1. Ten gevolge van artikel 1, 1), van richtlijn (EU) 2018/1846 van de Commissie van 23 november 2018 ‘tot 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 gevaarlijk goederen over land’ worden de bijlagen A en B bij het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, zoals ze van toepassing zijn met ingang van 1 januari 2019 (hierna: ADR 2019), van toepassing op het vervoer binnen of tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/1846 (artikel 1 van het ontwerp).

3.2. Vooreerst worden de artikelen 3, 8 en de bijlagen I en II 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’ gewijzigd. Het toepassingsgebied van dat koninklijk besluit wordt uitgebreid tot ondernemingen waarvan de activiteiten de verzending van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren omvatten (artikel 2 van het ontwerp) en de veiligheidsadviseur heeft voortaan ook als taak om te controleren of het personeel dat aangewezen is voor het verzenden van gevaarlijke goederen, over gedetailleerde uitvoeringsprocedures en instructies beschikt (artikel 4). Op het scholingscertificaat voor veiligheidsadviseurs wordt vermeld dat het geldig is voor ondernemingen die verzendingswerkzaamheden verrichten (artikel 5 en de bijlage). Tevens wordt de geldigheidsperiode van het scholingscertificaat van de veiligheidsadviseur geregeld indien het toepassingsgebied ervan wordt uitgebreid tijdens die geldigheidsperiode (artikel 3).

Er wordt in een overgangsregeling voorzien voor ondernemingen die alleen als verzenders aan het vervoer van gevaarlijke goederen deelnemen (artikel 7).

3.3. Ten slotte wordt in artikel 1, eerste lid, van 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’ een verwijzing toegevoegd naar richtlijn (EU) 2018/1846 (artikel 6).

BEVOEGDHEID

4.1. In zoverre het ontwerp de omzetting betreft van het ADR 2019, heeft het betrekking op de gewestbevoegdheid inzake “de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake nucleair vervoer, het vervoer van explosieven en het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

4.2.1. In zoverre het ontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, moet worden verwezen naar advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015, waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende heeft opgemerkt:

“15.1. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 bepaalt dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren (of ermee samenhangende laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden verrichten) over één of meerdere veiligheidsadviseurs moeten beschikken. Het besluit regelt de aanwijzing en de taken van de veiligheidsadviseur. Het bepaalt dat deze in het bezit moet zijn van een scholingscertificaat, dat wordt behaald door scholing te volgen en te slagen voor het overeenstemmende examen. Het besluit regelt de erkenning en de verplichtingen van de instellingen die de scholing verstrekken, de organisatie van de examens, de afgifte van de scholingscertificaten en de verlenging ervan.

15.2. De ontworpen regeling kan worden beschouwd als een regeling betreffende een vestigingsvoorwaarde in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enerzijds voor de ondernemingen die onder het toepassingsgebied van het besluit vallen en, anderzijds, voor de veiligheidsadviseur.

Dit wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014, waar wordt verduidelijkt dat de gewestbevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden geldt ‘inzonderheid ook voor de toegang tot het beroep voor de begeleiding van het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (zie ook artikel 23)’.¹

15.3. Het voorgaande houdt evenwel niet in dat de gewesten door middel van de regeling van de vestigingsvoorwaarden ook het spoorvervoer, het vervoer van explosieven of het nucleaire vervoer zelf vermogen te regelen. Bovendien vermag de federale overheid te voorzien in een erkennings- of vergunningsregeling voor de uitoefening van haar bevoegdheden inzake het spoorvervoer, het vervoer van explosieven of het nucleaire vervoer. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 werd dienaangaande het volgende verklaard:

‘Zoals vandaag het bevoegdheidsvoorbehoud inzake de toegang tot het beroep ten voordele van de Federale Staat op geen enkele wijze afbreuk doet aan een erkenning- en vergunningsstelsel van de gemeenschappen of de gewesten

¹ Voetnoot 32 van het aangehaalde advies: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr.5- 2232/1, 90.

binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zal de toekenning van de bevoegdheid inzake de toegang tot het beroep aan de gewesten op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid om te blijven voorzien in een erkennings- en vergunningsstelsel binnen het kader van hun bevoegdheden.”²

15.4. Tevens zullen de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen en vermogen zij derhalve niet op onevenredige wijze afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake het spoorvervoer, het vervoer van explosieven of het nucleaire vervoer, door het uitoefenen van deze bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.”³

In de arresten 241.012 en 241.015 van 13 maart 2018 heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, dienaangaande het volgende geoordeeld:

“11.3.1. Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 bepaalt dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren (of ermee samenhangende laad-, los-, vul-of verpakkingswerkzaamheden verrichten) over één of meerdere veiligheidsadviseurs moeten beschikken. Het besluit regelt de aanwijzing en de taken van de veiligheidsadviseur. Het bepaalt dat deze in het bezit moet zijn van een scholingscertificaat, dat wordt behaald door scholing te volgen en te slagen voor het overeenstemmende examen. Het besluit regelt de erkenning en de verplichtingen van de instellingen die de scholing verstrekken, de organisatie van de examens, de afgifte van de scholingscertificaten en de verlenging ervan.

Het koninklijk besluit van 5 juli 2006 heeft een algemene draagwijdte en geldt in beginsel voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren met inbegrip van het verrichten van laad-, los-, vul- of verpakkingswerkzaamheden die met dit vervoer samenhangen, met inbegrip van de overslag van de weg, het spoor of de binnenwateren naar een andere vervoerswijze of vice versa. Het stelt eisen inzake de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs die binnen de grenzen van de activiteiten van de onderneming waar zij werkzaam zijn, met alle mogelijke middelen en maatregelen ervoor dienen te zorgen dat deze activiteiten gemakkelijker met inachtneming van de toepasselijke regelgeving en onder optimale veiligheidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden. De toegang tot het beroep van veiligheidsadviseur wordt aldus afhankelijk gesteld van een scholingscertificaat. Alzo dient het koninklijk besluit van 5 juli 2006 zich aan als een regeling die betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.”⁴

4.2.2. Met de artikelen 3 en 5 van en de bijlage bij het ontwerp, die (de geldigheidsduur van) het scholingscertificaat voor veiligheidsadviseur voor het vervoer van gevaarlijke goederen regelen, wordt de toegang tot dat beroep geregeld, zodat die bepalingen als een regeling betreffende een vestigingsvoorwaarde voor de veiligheidsadviseur kunnen worden beschouwd.

² Voetnoot 33 van het aangehaalde advies: *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/004, 53.

³ Adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, opmerkingen 15.1 tot 15.4.

⁴ RvS 13 maart 2008, nrs. 241.012 en 241.015, *Belgische Staat t. Vlaamse Gewest*.

4.2.3. Uit de artikelen 2 en 4 van het ontwerp vloeit voort dat ondernemingen die gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren vervoeren of verzenden moeten beschikken over een veiligheidsadviseur,⁵ die onder meer als taak heeft te controleren of het personeel dat aangewezen is voor het verzenden, het vervoer of het verpakken, het vullen, het laden of lossen van gevaarlijke goederen, beschikt over gedetailleerde uitvoeringsprocedures en instructies.

Die vereisten houden rechtstreeks verband met de specifieke activiteit van de ondernemingen in kwestie, namelijk het vervoeren of verzenden van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren. De ontworpen regeling kan dan ook als een vestigingsvoorwaarde voor de ondernemingen in kwestie worden beschouwd.

Ze leidt er ook niet toe dat het spoorvervoer, het vervoer van explosieven of het nucleaire vervoer zelf worden geregeld. Zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de aangehaalde arresten opmerkte, heeft het koninklijk besluit van 5 juli 2005 immers een algemene draagwijdte. Het viseert niet spoorondernemingen als dusdanig, maar ondernemingen die – onder meer – van het spoor gebruik maken om gevaarlijke goederen te vervoeren of verzenden. Hetzelfde geldt voor het vervoer van explosieven en het nucleaire vervoer.

Vermits de ontworpen regeling beoogt tegemoet te komen aan internationale verplichtingen, kan ten slotte worden aangenomen dat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake het spoorvervoer, het vervoer van explosieven of het nucleaire vervoer. De federale overheid zou immers zelf geen bepalingen kunnen aannemen die ingaan tegen de bij het ontwerp omgezette richtlijnbevestigingen.

RECHTSGROND

5. Het ontworpen besluit vindt voldoende rechtsgrond in de in het tweede tot vierde lid van de aanhef vermelde bepalingen.

Om de in advies 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 aangehaalde redenen kan daarentegen geen rechtsgrond worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ (eerste lid van de aanhef) en in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (vijfde lid van de aanhef).⁶

⁵ Zie artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 juli 2006, dat niet wordt gewijzigd.

⁶ Adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015, opmerking 21.1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. Gelet op opmerking 5, moeten het eerste en het vijfde lid van de aanhef worden weggelaten.

6.2. De stellers van het ontwerp hebben via schriftelijke procedure het advies ingewonnen van de Vlaamse raadgevende commissie “administratie-nijverheid”, zoals dit blijkt uit de verslagen van 15 en 29 april 2019.

Het tiende lid van de aanhef, dat het achtste lid wordt, dient in het licht hiervan te worden aangepast.

Artikel 7

7.1. Naar luid van artikel 7 van het ontwerp wijzen de ondernemingen die alleen als verzenders aan het vervoer van gevaarlijke goederen deelnemen en die geen veiligheidsadviseur hoeven aan te wijzen op basis van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 *zoals van kracht op 31 december 2018*, uiterlijk op 31 december 2022 een veiligheidsadviseur aan.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt omtrent die bepaling het volgende gesteld:

“Dit artikel bevat een overgangsbepalingen voor ondernemingen die reeds voor 1 januari 2019 uitsluitend actief waren in het verzenden van ADR producten. Voor deze ondernemingen geldt de verplichting tot het aanduiden van een veiligheidsadviseur pas vanaf 31 december 2022.”

7.2. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers ervan. Ondernemingen die voor het eerst na 1 januari 2019 uitsluitend gevaarlijke goederen verzenden, hoeven immers op basis van het koninklijk besluit van 5 juli 2006 “zoals van kracht op 31 december 2018” ook geen veiligheidsadviseur aan te wijzen en genieten derhalve evenzeer van de overgangsregeling.

7.3. Vervolgens rijst de vraag waarom niet wordt verwezen naar de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit⁷ in plaats van naar 31 december 2018. Het is immers pas op de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit dat ondernemingen die enkel gevaarlijke goederen verzenden, verplicht zijn om over een veiligheidsadviseur te beschikken. Door de overgangsregeling te beperken tot ondernemingen die vóór 1 januari 2019 uitsluitend gevaarlijke goederen verzenden, brengt de ontworpen regeling een verschil in behandeling tot stand tussen die ondernemingen en ondernemingen die niet voor maar tussen 1 januari 2019 en de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit enkel gevaarlijke goederen verzenden.

⁷ Zijnde, bij gebrek aan een specifieke regeling, de tiende dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad: artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor dit verschil in behandeling lijkt geen verantwoording te zijn in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

7.4. Artikel 7 van het ontwerp moet worden aangepast in het licht van het voorgaande.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT