



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.695/3
van 30 juli 2015

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 15 juni 2015 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, van rechtswege verlengd tot 30 juli 2015,^(*) 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 13 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting 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’.

Het ontworpen artikel 1, eerste lid, 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’ bepaalt dat het voormelde koninklijk besluit voorziet 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’, gewijzigd bij onder meer richtlijn 2014/103/EU (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 30 juni 2015 (artikel 2 van het ontwerp).

3. Gevraagd welke bepalingen van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 richtlijn 2014/103/EU omzetten in het interne recht, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“1.2. Bij de omzetting van Richtlijn 2008/68/EC van het Europees Parlement en van de Raad van 24 september 2008, door het KB van 28 juni 2009 betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen (B.S. 30 juni 2009), werd er door de federale overheid voor geopteerd om te werken met een verwijzingsbepaling om de bepalingen van het ADR toepasbaar te maken in het interne recht.

Ook bij de omzetting van de wijzigende Richtlijnen 2010/61/EU van de Commissie van 2 september 2010 en 2012/45/EU van de Commissie van 3 december 2012, hanteerde de federale wetgever deze techniek. De wijzigende Richtlijnen 2010/61/EU en 2012/45/EU, werden respectievelijk omgezet door de koninklijke besluiten van 17 februari 2012 en 21 december 2013.

Uit het advies nr. 54.251/4 dd. 30 oktober 2013 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot het KB van 21 december 2013, konden wij geen bezwaar tegen deze handelingswijze afleiden.

Om die reden heeft het Vlaamse Gewest er voor gekozen om, naar analogie met haar voorganger, middels een aanpassing van de verwijzingsbepaling in de omzetting van Richtlijn 2014/103/EU van de Commissie van 21 november 2014 te voorzien, voor wat het ADR betreft.

De bepalingen inzake ADN zullen met een apart besluit van de Vlaamse regering worden omgezet.

2. De verwijzingsbepaling in artikel 1 van het KB van 28 juni 2009 betreffende het vervoer via de weg of per spoor van gevaarlijke goederen, met uitzondering van ontplofbare en radioactieve stoffen, heeft als doel de bepalingen van het ADR van toepassing te maken in het interne recht.

De latere wijzigingen van de verwijzingsbepaling uit artikel 1 zorgen ervoor dat de rechtssubjecten zich dienen te conformeren naar de aangepaste regelgeving inzake ADR.

Door de verwijzingsbepaling en haar latere wijzigingen, worden derhalve nieuwe regels vastgesteld en ontstaan er nieuwe rechten en plichten in hoofde van de burger.

In casu zorgt het ontwerp-besluit voor de inwerkingtreding van de aangepaste regelgeving tegen 30 juni 2015. Het besluit heeft bijgevolg een reglementair karakter.”

3.1. Die zienswijze berust op een misvatting. Artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 juni 2009, zoals vervangen bij de koninklijke besluiten van 17 februari 2012¹ en 21 december 2013² voorziet zelf niet in de omzetting, door middel van een verwijzing, van richtlijn 2008/68/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2010/61/EU³ en richtlijn 2012/45/EU⁴. Dat artikel bepaalt enkel dat *het besluit* in een gedeeltelijke omzetting voorziet van de voormelde richtlijnen. Het moet bijgevolg in het licht hiervan worden geïnterpreteerd.⁵

3.2. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

“vereist de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs, dat de bepalingen ervan formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen; naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden.”⁶

In een arrest van 20 maart 1997 was het Hof van Justitie evenwel van oordeel dat in de zaak die tot dat arrest aanleiding heeft gegeven, “de enkele algemene verwijzing naar het gemeenschapsrecht” geen omzetting kon vormen waardoor de volledige toepassing van een

¹ Koninklijk besluit van 17 februari 2012 ‘tot aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen via de weg of per spoor’.

² Koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen via de weg of per spoor aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’.

³ 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’.

⁴ Richtlijn 2012/45/EU van de Commissie van 3 december 2012 ‘tot tweede 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’.

⁵ Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 10, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/68/EG, luidens welke bepaling de lidstaten, wanneer zij de wettelijke en bestuurlijke bepalingen aannemen om aan deze richtlijn te voldoen, in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn moeten verwijzen.

⁶ HvJ 20 mei 1992, C-190/90, *Commissie v. Nederland*, punt 17.

richtlijn die rechten voor onderdanen van andere lidstaten in het leven beoogt te roepen, “daadwerkelijk op voldoende bepaalde en duidelijke wijze wordt verzekerd”.⁷

Het Hof van Justitie is tevens van oordeel dat “de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid”.⁸ Volgens het Hof vereisen “[z]owel het rechtszekerheidsbeginsel als de noodzaak om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te waarborgen, (...) dat de lidstaten de voorschriften van de betrokken richtlijn overnemen in een duidelijk, nauwkeurig en transparant rechtskader dat voorziet in bindende wettelijke bepalingen op het gebied waarop zij betrekking heeft”.⁹

3.3. Bovendien heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden herhaaldelijk opmerkingen gemaakt bij bepalingen die, bij wijze van omzetting van een richtlijn, zich ertoe beperken die richtlijn van toepassing te verklaren in de interne rechtsorde. Zo overwoog de Raad van State in zijn advies 24.049/9 van 12 juni 1995:¹⁰

“Uit artikel 189, derde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, blijkt bovendien dat de door de richtlijnen opgelegde verplichtingen uitsluitend voor de Lid-Staten bestemd zijn. Daaruit volgt dat de uitvoering ervan behoort te worden bewerkstelligd door passende, door de Lid-Staten te nemen toepassingsmaatregelen. Het recht van de justitiabelen om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt, een recht dat voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, van het Verdrag en de nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van de richtlijn op de Lid-Staten rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregel te nemen¹¹⁻¹².”

Het kan niet worden gedoogd dat een Lid-staat in plaats van dat te doen, er gewoon genoeg mee neemt de richtlijnen in zijn interne rechtsorde toepasselijk te verklaren. De richtlijnen behoren er echt in te worden omgezet, waartoe inzonderheid de bestaande nationale regels dienen te worden gewijzigd om ze aan de communautaire vereisten aan te passen”.

⁷ HvJ 20 maart 1997, C-96/95, *Commissie v. Duitsland*, punt 36.

⁸ HvJ 17 mei 2001, C-159/99, *Commissie v. Italië*, punt 32.

⁹ HvJ 14 januari 2010, C-343/08, *Commissie v. Tsjechië*, punt 40.

¹⁰ Adv.RvS 24.049/9 van 12 juni 1995 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende uitvoering van de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen, hun onderdelen en technische eenheden alsook hun veiligheidstoehoren”. Zie ook P. GILLIAUX, *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1997, 127-128.

¹¹ *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies*: Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 6 mei 1980, zaak 102/79, *Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België (niet-toepassing van harmonisatierichtlijnen betreffende motorvoertuigen en trekkers)*, Jurisprudentie van het Hof van Justitie, 1980, tweede deel, blz. 1473 e.v., twaalfde considerans.

¹² *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies*: R. JOLIET, “Le droit institutionnel des Communautés européennes. Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques.”, *Faculté de Droit, d’Economie et de Sciences sociales de Liège*, 1983, blz. 146 en 148.

3.4. Gelet op het voorgaande zullen de stellers van het ontwerp moeten nagaan welke bepalingen in het koninklijk besluit van 28 juni 2009 moeten worden ingevoegd of welke bepalingen van dat koninklijk besluit moeten worden gewijzigd teneinde het interne recht in overeenstemming te brengen met richtlijn 2014/103/EU, ten gevolge waarvan de wijzigingen aan de bijlagen A en B bij het Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, die in werking zijn getreden op 1 januari 2015 (hierna: “wijzigingen ADR 2015”), van toepassing worden op het vervoer binnen of tussen lidstaten van de Europese Unie.

In de eerste plaats zullen de stellers van het ontwerp moeten nagaan of de wijzigingen ADR 2015 bepalingen bevatten die geen directe werking hebben – en evenmin al zijn omgezet in het interne recht – en die bijgevolg alsnog in het interne recht moeten worden omgezet, en overeenkomstig richtlijn 2008/68/EG ook van toepassing zullen moeten worden verklaard op het vervoer binnen of tussen lidstaten van de Europese Unie.

Vervolgens zal moeten worden nagegaan of de afwijkingen waarin de artikelen 7 tot 15 van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 voorzien, moeten worden aangepast aan de wijzigingen ADR 2015.

Ten slotte zal moeten worden nagegaan welke van de noodzakelijke omzettingbepalingen tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren, en bijgevolg door hem zullen moeten worden aangenomen.

3.5. Daarbij dient eraan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ de betrokken gewestregeringen onderling overleg moeten 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”.

Rekening houdend met de verzuchtingen van de stellers van het ontwerp over de “complexiteit en verwevenheid van de bevoegdheden binnen de onderscheiden materies van het ADR” en het feit dat de bij de Zesde Staatshervorming overgedragen bevoegdheden inzake het vervoer van gevaarlijke goederen “geen homogeen pakket vormen en ... ruimte laten voor interpretatie” waardoor “bevoegdheidsconflicten [dreigen] te ontstaan”,¹³ doen de stellers van het ontwerp er goed aan om ook de federale overheid in het voormelde overleg te betrekken, ook al geldt de door de bijzondere wet voorgeschreven overlegverplichting niet ten aanzien van die overheid. Zoals de stellers van het ontwerp immers terecht opmerken, is de federale overheid bevoegd gebleven voor sommige aspecten van het vervoer van gevaarlijke goederen.

Tevens dient eraan te worden herinnerd dat, al leidt het niet respecteren van het hiervoor in herinnering gebrachte voorschrift niet langer tot de niet ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, de afdeling Wetgeving principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft

¹³ Nota aan de Vlaamse Regering, respectievelijk p. 4, nr. 7, p. 1, nr. 1 en p. 2, nr. 3.

gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou verlenen over een niet definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het onderzoek wordt gevoerd en het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle relevante elementen.¹⁴

4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het ontwerp nog niet klaar is om te worden onderzocht door de Raad van State en dat de adviesaanvraag voorbarig is.

5. Niettemin meent de Raad van State nu reeds het volgende te moeten opmerken.

5.1. Luidens het ontworpen artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 (artikel 1 van het ontwerp) voorziet dit besluit in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2008/68/EG, gewijzigd bij, onder meer, richtlijn 2014/103/EU.

De omzetting van richtlijn 2014/103/EU gebeurt evenwel bij het ontworpen besluit. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2014/103/EU dient hiervan melding te worden gemaakt in het ontworpen besluit, en niet in een bepaling die wordt ingevoegd in het koninklijk besluit van 28 juni 2009. Daartoe dient in een (nieuw) toe te voegen artikel 1 te worden voorzien, dat luidt als volgt: “Dit besluit voorziet in de omzetting 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.”

5.2. De te nemen regeling werkt terug tot 30 juni 2015.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts toelaatbaar worden geacht ingeval voor de terugwerkende kracht een wettelijke grondslag bestaat, de terugwerkende kracht betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking en de continuïteit van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de terugwerkende kracht van de te nemen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. Te dien aanzien dient te worden opgemerkt dat het feit dat, luidens artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2014/103/EU, de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om uiterlijk op 30 juni 2015 aan deze richtlijn te voldoen, niet volstaat om de terugwerkende kracht te verantwoorden.

¹⁴ Adv.RvS 41.417/AV tot 41.420/AV van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van 6 oktober 2006, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001.

Bovendien moet worden opgemerkt dat, in zoverre de niet-naleving van de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 juni 2009 strafbaar is,¹⁵ artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, de retroactieve invoering van een strafbaarstelling verbiedt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹⁵ Zie dienaangaande Cass. 10 september 2013, Arr.Cass. P.2012.0913.N.