



Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren

Minaraad Advies 13|040

12 september 2013

SARiV Advies 2013/24

6 september 2013

Minaraad

Kliniekstraat 25 • 1070 Brussel • T +32 558 01 30 • F +32 2 558 01 31 • info@minaraad.be • www.minaraad.be

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Boudewijnlaan 30 bus 81 • 1000 Brussel • T. + 32 2 553 01 81 • sariv@iv.vlaanderen.be • www.sariv.be

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000

Adviesvrager: Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Ontvangst adviesvraag: 23 juli 2013

Adviestermijn: 30 dagen (verlenging aangevraagd en toegestaan)

Minaraad

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 12 september 2013
Kenmerk: Minaraad Advies 13|040

SARIV

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 6 september 2013
Kenmerk: SARiV Advies 2013/24

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Achtergrond en inhoud van het verdrag	2
3.	Instemming met het Verdrag	3
4.	Belang voor vlaanderen.....	3
5.	Aandachtspunten	4
5.1.	Instemmingsprocedure met latere wijzigingen.....	4
5.2.	Vervoer van diverse goederen gerelateerd aan wapens	5
6.	Conclusie	6

1. INLEIDING

Tijdens haar vergadering van 19 juli 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (of: Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures, ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000 (hierna: “het ADN-Verdrag”). Zij verzocht de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken om het advies van de Sociaaleconomische Raad Vlaanderen (hierna: “SERV”), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (hierna: “Minaraad”) en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “SARiV”) in te winnen. De adviesraden werden gevraagd om een gecoördineerd advies uit te brengen. De SERV deelde op 25 juli 2013 mee aan de Minaraad en de SARiV hierover geen advies te zullen uitbrengen. De Minaraad en de SARiV (hierna: “de Raden”) keurden onderhavig advies goed na bespreking op hun vergaderingen van respectievelijk 12 september 2013 en 6 september 2013.

In dit advies vangen de Raden aan met een achtergrondschets en een korte toelichting bij de inhoud van het ADN-Verdrag. Vervolgens bespreken ze de instemming met het Verdrag en het belang ervan voor Vlaanderen. Ze formuleren ook enkele aandachtspunten. Ten slotte komen de Raden tot hun conclusies.

2. ACHTERGROND EN INHOUD VAN HET VERDRAG

De Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (hierna: “UNECE”) wees in 1976 op de nood aan controle op het vervoer van gevaarlijke goederen op de Europese waterwegen. Daaropvolgend werd voor verschillende Europese rivieren een specifieke regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen opgemaakt.¹ Het ADN-Verdrag is ontstaan uit de nood om de verschillende regelingen te harmoniseren. Het heeft als doel om (i) de veiligheid van het internationale vervoer van gevaarlijke goederen op de binnenwateren te verzekeren, (ii) om effectief bij te dragen aan de milieubescherming door het voorkomen van vervuiling die voortkomt uit incidenten gedurende dergelijk transport en (iii) om het transport te vergemakkelijken en internationale handel te promoten. Slechts tien landen ondertekenden het ADN-Verdrag in 2000. Het ADN-Verdrag bevat een omvangrijke bijlage met de technische voorschriften.² De geactualiseerde voorschriften worden onder de benaming ADN 2011 tevens met voorliggend instemmingsdecreet goedgekeurd. Naast het ADN-Verdrag bestaan in het kader van UNECE nog twee belangrijke internationale overeenkomsten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en het spoor.³

De procedure voor een toekomstige wijziging van het ADN-Verdrag (artikel 19) en van de voorschriften (artikel 20) kan relatief snel verlopen. Bezwaren tegen wijzigingsvoorstellen van het ADN-Verdrag moeten binnen een termijn van twee jaar na mededeling worden ingediend. Voor de

¹ Bijvoorbeeld het Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn van 29 april 1970 en het Verdrag betreffende de scheepvaart op de Donau van 18 augustus 1948.

² Bestaande uit 9 delen: algemene voorschriften; classificatie van gevaarlijke goederen; lijst van gevaarlijke goederen; bepalingen inzake gebruik van verpakkingen en tanks; procedures voor verzending; voorschriften voor de constructie en beproeving van verpakkingen; voorschriften voor het laden, lossen en de overige behandeling van de lading; voorschriften voor de bemanning, de uitrusting, de exploitatie van de schepen en de documenten; constructieve voorschriften.

³ De Europese Overeenkomst betreffende het Internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) van 30 september 1957 en het reglement betreffende het Internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID), aanhangsel C van het Verdrag betreffende het internationale spoorverkeer van 9 mei 1980.

wijziging van de voorschriften is de reactietijd slechts drie maanden na mededeling van het voorstel. Verdragswijzigingen moeten door alle partijen worden aanvaard. Een wijziging van de voorschriften moet niet door alle partijen worden aanvaard.

3. INSTEMMING MET HET VERDRAG

Voorliggend ontwerpdecreet stemt in met het ADN-Verdrag en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2011. Het ADN-Verdrag is in werking getreden op 29 februari 2008 na ratificatie door zeven staten zoals beschreven staat in artikel 11, lid 1. Tot op heden hebben zeventien staten zich erbij aangesloten.⁴ België behoorde op 26 mei 2000 bij de 15 landen die de slotakte ondertekenden van de onderhandelingen over het ADN-Verdrag, maar de instemming met het ADN-Verdrag bleef lange tijd uit. Het ADN-Verdrag werd opengesteld voor ondertekening tot 31 mei 2001 –en niet 31 mei 2000 zoals de Nota van de Vlaamse Regering vermeldt- maar aangezien die termijn verstreken is, kunnen landen slechts partij worden door neerlegging van een akte van toetreding.

De Werkgroep Gemengde Verdragen legde pas op 21 november 2008 het gemengd karakter van het ADN-Verdrag vast. De Vlaamse bevoegdheden hebben betrekking op het verband tussen het schip en de wal, namelijk de infrastructuur, sluisen en sluisplanning. Op 19 maart 2009 werd het gemengd karakter via brief bevestigd door de voorzitter van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Nadien heeft het nog vier jaar geduurd vooraleer de Vlaamse instemmingsprocedure werd opgestart.

4. BELANG VOOR VLAANDEREN

De Memorie van Toelichting gaat uitgebreid in op het belang van de binnenvaart voor Vlaanderen. Met zijn 1037 km bevaarbare waterwegen die gebruikt worden door de beroepsvaart⁵, bezit Vlaanderen een van de dichtste netten in Europa. In zijn advies over het Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (hierna: “het AGN-Verdrag”, *Accord européen sur les grandes voies navigables d’importance internationale*) ging de SARiV reeds verder in op het waterwegenbeleid van Vlaanderen en de opportuniteiten die de binnenvaart biedt⁶. Hij vroeg daarbij om meer aandacht te hebben voor het internationale luik bij het opmaken van de strategieën voor de Vlaamse binnenvaart.

In 2008 vaardigde de Europese Unie Richtlijn 2010/61/EU⁷ uit die een regeling omvat voor alle vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, het spoor en de binnenwateren. Bestaande richtlijnen voor het spoor- en wegvervoer werden hierdoor vervangen. Inhoudelijk bevat deze richtlijn geen bepalingen: ze verwijst enkel naar de bijhorende Europese overeenkomsten. Voor wat de binnenwateren betreft, verwijst ze naar het ADN-Verdrag. Dankzij de eengemaakte regeling voor het vervoer van gevaarlijke goederen op de binnenwateren van de Europese Unie ontstond opnieuw een gelijk speelveld tussen de verdragspartijen en de andere lidstaten. De Raden verwelkomen deze

⁴ Namelijk: Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Luxemburg, Polen, Nederland, Moldavië, Roemenië, Rusland, Servië, Slowakije, Zwitserland en Oekraïne (stand van zaken op 07.08.2013, http://www.unece.org/trans/danger/publi/adn/legalinst_56_tdg_adn.html).

⁵ <http://www.binnenvaart.be/nl/binnenvaartinfo/troeven.asp>

⁶ STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARiV), *Briefadvies over het voorontwerp van decreet tot instemming met het Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN) opgemaakt in Genève op 19 januari 1996*, Advies 2013/23, 17 september 2013, 3-4.

⁷ Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land, *Pb. EU L260/13-59*, 30 september 2008.

harmonisering in regelgeving voor de hele EU. Deze verhoogt de veiligheid van het transport van gevaarlijke goederen en mogelijk ook de benutting van de potentiële capaciteit van de binnenwateren. In 2010 werd de Richtlijn geactualiseerd om deze in overeenstemming te brengen met de vernieuwde voorschriften ADN 2011.⁸

Door deze richtlijn is Vlaanderen reeds gebonden aan de voorschriften van het ADN-Verdrag⁹, hoewel België nog geen partij is bij het ADN-Verdrag. Hierdoor heeft Vlaanderen echter geen inspraak in het Administratief comité en het Veiligheidscomité, die zich buigen over de toepassing en de voorstellen tot wijziging van de voorschriften. De Memorie van Toelichting geeft aan dat België zo snel mogelijk wil toetreden tot het ADN-Verdrag om zodoende mee te kunnen onderhandelen over mogelijke toekomstige wijzigingen van de technische voorschriften, uitzonderingen te kunnen bekomen voor innovatieve projecten en de keuring van schepen te vereenvoudigen. De Raden verwelkomen dit engagement, maar betreuren dat de instemmingsprocedure dan toch zo lang op zich heeft laten wachten. Daarenboven merken ze op dat de Memorie van Toelichting niet aangeeft wie namens België zal deelnemen aan het internationaal overleg en instaan voor de informatiedoorstroming naar alle partijen, gelet op het gemengd karakter van het ADN-Verdrag. De Raden pleiten ervoor dat hierover duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de federale overheid en de deelstaatoverheden.

5. AANDACHTSPUNTEN

5.1. Instemmingsprocedure met latere wijzigingen

Om het ADN-Verdrag aangepast te houden aan de nieuwste (technologische) ontwikkelingen, voorziet het in vereenvoudigde procedures voor wijzigingen aan het verdrag zelf of aan de bijlage (zie *supra*, 1.). Het voorontwerp van instemmingsdecreet bevat daarom de artikelen 3 (voor wijzigingen aan het ADN-Verdrag zelf) en 4 (voor wijzigingen aan de voorschriften in de bijlage) met een voorstel van voorafgaande, voorwaardelijke instemmingsprocedures van het Vlaams Parlement.¹⁰ De Raden formuleerden over dergelijke procedure in eerdere adviezen reeds enkele bemerkingsen.¹¹ Ze vragen de Vlaamse Regering om zich strikt aan de opgegeven termijnen te houden voor bekendmaking van wijzigingen aan het Vlaams Parlement, zoals deze voorzien zijn in de artikelen 3 en 4 van het ontwerpdecreet, en de periode van het parlementair reces niet mee te tellen.

⁸ 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, *Pb. EU L233/27-28*, 3 september 2010.

⁹ De wettelijke bepalingen en voorschriften van het ADN-Verdrag (de bijlage) werden door Vlaanderen ingevoerd met het Decreet van 6 juli 2012 (B.S. 01/08/2012) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2012 (B.S. 30/01/2013) betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren. De Minaraad werd niet om advies gevraagd over het ontwerp van decreet, maar wel over het voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering (zie Minaraad, Advies van 21 juni 2012 over het voorontwerpbesluit vervoer gevaarlijke stoffen over binnenwateren, 2012|37).

¹⁰ De Raden merken hierbij op dat de uitleg opgenomen in de Memorie van Toelichting p. 10 betreffende artikel 20 in de artikelsgewijze bespreking niet helemaal overeenkomt met de artikelsgewijze omschrijving van artikel 4 van het ontwerpdecreet. Het ADN-Verdrag spreekt over “een derde van de Verdragsluitende staten, of vijf van hen indien een derde dat aantal overstijgt”, de uitleg over het ontwerpdecreet spreekt over “één vijfde”.

¹¹ SARiV en Minaraad, *Advies over het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling*, SARiV Advies 2012/34, Minaraad Advies 2012/82, 21 december 2012, 4; en SARiV, *o.c.*, Advies 2013/23, 2.

Ze vragen het Vlaams Parlement om afspraken te maken in zijn intern reglement over de afhandeling van dergelijke wijzigingsvoorstellen tussen de Commissie Buitenlands Beleid en de sectoraal bevoegde commissie, zodat duidelijk is welke commissie deze dossiers binnen de termijn van 1 jaar (artikel 3) of 1 maand (artikel 4) inhoudelijk zal onderzoeken met het oog op het eventueel aantekenen van verzet.

De Raden merken hierbij op dat het ADN-Verdrag een zeer korte termijn van 3 maanden heeft bepaald om in te stemmen met wijzigingen aan bijlagen bij het Verdrag. De beoordelingstermijn voor het Vlaams Parlement van 1 maand voorzien in artikel 4 van dit ontwerpdecreet is daardoor bijzonder kort. In het ontwerpdecreet betreffende het AGN-Verdrag is de termijn waarover het Vlaams Parlement beschikt om verzet aan te tekenen minimaal 3 maanden.

In zijn advies over het AGN-Verdrag¹² vroeg de SARiV ook om verduidelijking over de manier waarop het intern-Belgisch overleg zal verlopen indien de andere bevoegde parlementen met een latere wijziging zouden instemmen - of niet tijdig reageren en daardoor instemmen - terwijl het Vlaams Parlement dat niet zou doen. Deze opmerking is ook van toepassing voor het ADN-Verdrag.

5.2. Vervoer van diverse goederen gerelateerd aan wapens en radioactief materiaal

De SARiV merkt op dat het ADN-Verdrag diverse goederen gerelateerd aan wapens (patronen, chemische stoffen gebruikt voor de productie van chemische wapens, ontplofbare stoffen, mijnen met springlading, bommen en raketten, munitie, enz.) en radioactief materiaal omschrijft als gevaarlijke goederen. De SARiV vraagt bijzondere aandacht voor de controle en het toezicht op het vervoer van deze goederen. Gelet op het feit dat wapenhandel tot zijn takenpakket behoort, gaat de SARiV dieper in op het vervoer van goederen gerelateerd aan wapens.

Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap bepaalt uitdrukkelijk: *“Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare orde of de openbare veiligheid. Gezien de aard en de kenmerken van defensiegerelateerde producten, zijn redenen van openbare orde, zoals **veilig vervoer**, veilige opslag, het gevaar voor sabotage en misdadpreventie bijzonder relevant met het oog op de toepassing van deze richtlijn.”* Deze regelgeving, die via het Vlaams Wapenhandeldecreet werd omgezet, doet derhalve geen afbreuk aan regels van openbare orde en veiligheid zoals voorzien in het ADN-Verdrag. Anderzijds creëert deze richtlijn toch een grotere vrijheid inzake intracommunautaire handel.

Vanuit dit oogpunt stelde de SARiV de vraag hoe de controle op het vervoer gebeurt en door wie, gelet op de grotere vrijheid inzake intracommunautaire handel. Uit navraag bij de Vlaamse Dienst controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken blijkt dat het toezicht op de opvolging van de vervoersregels gebeurt door de waterwegbeheerders, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de havenkapiteinsdiensten en de SPN Scheepvaartpolitie. Indien binnen de EU geen controle meer wordt georganiseerd op de handel van dit soort goederen, omwille van de intracommunautaire vrijhandel, lijkt het immers aangewezen dat er enig toezicht en controle is op het vervoer van deze goederen gelet op de betrachting inzake openbare orde en veilig vervoer, opslag en het gevaar voor sabotage en terrorisme.

¹² SARiV, o.c., Advies 2013/23, 3.

6. CONCLUSIE

Gezien het belang voor Vlaanderen om internationaal betrokken te zijn bij het waterwegenbeleid en de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen, en gezien Vlaanderen door EU-regelgeving reeds gebonden is aan de voorschriften van voorliggend verdrag, sluiten de Raden zich aan bij het voorontwerp van decreet tot instemming met het Europees verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren en de in het voorontwerp van decreet voorgestelde procedure. De Raden vinden het ook positief dat Vlaanderen via de Belgische toetreding voortaan kan deelnemen aan besprekingen van verdragswijzigingen en technische voorschriften van het ADN-Verdrag. Zij vragen aandacht voor een goede opvolging van de procedures rond de stilzwijgende instemming met wijzigingen door het Vlaams Parlement en vragen het Vlaams Parlement om daarover intern de nodige afspraken te maken. De Raden dringen in het kader van deze stilzwijgende instemmingsprocedures ook aan op sluitende intern-Belgische afspraken over de aanpak bij verzet door het Vlaams Parlement. Ten slotte vraagt de SARiV bijzondere aandacht voor het toezicht en de controle op het vervoer van goederen die gerelateerd zijn aan wapens en radioactief materiaal.

Namens de Minaraad,

Hoogachtend,

(getekend)

Bert De Wel
Voorzitter Minaraad

(getekend)

Jan Verheeke
Secretaris Minaraad

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter SARiV

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris SARiV