

FEDERALE OVERHEIDSDIENST ECONOMIE,
K.M.O., MIDDENSTAND EN ENERGIE

[C – 2024/002201]

21 FEBRUARI 2024. — Koninklijk besluit betreffende
de ijkverrichtingen voor opslagtanks

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Het ontwerp van koninklijk besluit dat ik de eer heb aan Uwe Majesteit ter ondertekening voor te leggen wordt genomen in uitvoering van de artikelen VIII.43, §§ 3 en 4, VIII.46, § 2, VIII.51, VIII.52, VIII.53, VIII.54, eerste lid, en VIII.55 van het Wetboek van economisch recht (hierna “WER”) en beoogt een herwerking en modernisering van het koninklijk besluit van 3 november 1993 betreffende de landtanks.

Het gebruik van opslagtanks voor producten is een fundamenteel onderdeel van onder meer de chemische en farmaceutische industrie in België. De capaciteit voor opslag in zeehavens en binnenhavens kent de afgelopen jaren een wezenlijke groei. De exploitatie van de opslagtanks vormt een dienstverlening voor de producent/verkoper en de koper van in transit opgeslagen producten. Het belang van het juist meten van de actuele hoeveelheid van opgeslagen producten is niet enkel belangrijk in het kader van de commerciële transacties maar in toenemende mate ook voor het correct innen van accijnzen. Omwille van het toenemende belang van een juiste en betrouwbare meting, dringt de nood zich op om de bestaande regelgeving te moderniseren. De opslagtanks die hiervoor gebruikt worden, zijn gebouwd om te functioneren als meetinstrument in de zin van artikel I.9, 14°, van het WER dat de definities eigen aan boek VIII omvat en meetinstrumenten definieert als “alle voorwerpen, instrumenten en werktuigen of hun combinaties, uitsluitend of subsidiair opgevat en verwezenlijkt met het doel metingen te verrichten”.

Bij artikel VIII.43 van het WER wordt algemeen opgelegd dat de metingen die in het economisch verkeer of voor de berekening van heffingen en restituties uitgevoerd worden, met geijkte meetwerktuigen moeten worden verricht.

Voreerst legt het ontwerp koninklijk besluit de eerste ijk, de herijk en de technische controle op aan vaste en semi-vaste opslagtanks die deel uitmaken van een meetinstallatie voor metingen in het economisch verkeer, metingen uitgevoerd ter berekening van belastingen, andere heffingen en restituties, of metingen voor de toepassing van wettelijke, reglementaire of bestuursrechtelijke bepalingen. De samenstelling, de ontwerpkenmerken en de meeteigenschappen alsmede alle voorwaarden waaraan de opslagtanks moeten voldoen, wanneer het gebruik van geijkte meetwerktuigen verplicht is, worden duidelijk bepaald (artikel VIII.46, § 2, van het WER).

Een van die voorwaarden betreft de nauwkeurigheidsklasse. Er worden in het ontwerp koninklijk besluit drie klassen voorzien waarbij de klasse 3 de standaard is. De opslagtanks moeten ten minste voldoen aan de bepalingen van klasse 3. Echter, de diensten van de Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie bevoegd voor metrologie (hierna de Metrologische Dienst genoemd) menen dat het niet aan ze toekomt om voor alle denkbare toepassingen de meest optimale nauwkeurigheidsvereisten a priori vast te stellen. Het is dan ook de bedoeling van deze bepaling enerzijds, dat ondernemingen uit eigen wil kunnen opteren voor een hogere klasse, en anderzijds, om aan te geven dat andere bestuurlijke overheden in de uitvoering van hun beleid en met het oog op het behalen van concrete doelstellingen, een hogere nauwkeurigheid dan de klasse 3 kunnen opleggen. De nauwkeurigheidseisen van bijvoorbeeld de farmaceutische industrie kunnen namelijk erg verschillen van deze van de energiesector. Echter om enig kader te geven aan de exploitanten

van opslagtanks, aan de keuringsinstellingen die methodes ontwikkelen voor het kalibreren en controleren van opslagtanks enerzijds, en anderzijds om een leidraad te bieden voor de andere bestuurlijke overheden die een bepaalde graad van controle wensen op de metingen die worden uitgevoerd in de uitvoering van hun beleid, worden drie mogelijke klassen vooropgesteld.

Daarnaast worden de nadere regels omtrent de eerste ijk en de herijk, alsook de inhoud van een metrologisch dossier, uitvoerig en duidelijk bepaald (artikel VIII.53 van het WER). De herijk wordt volledig gedelegeerd aan daartoe erkende keuringsinstellingen, hetgeen vandaag de facto reeds het geval is. Ook de erkenningsvoorwaarden voor de keuringsinstellingen zijn in dit ontwerp koninklijk besluit opgenomen. Deze zijn in lijn met de reeds bestaande regels.

Dit ontwerp van koninklijk besluit wil de herijktermijn afstemmen op de effectieve operationele noden die voortvloeien uit vaststellingen uit de praktijk van de gebruikers en indien mogelijk ook op de bedrijfsvoering. De termijn voor herijk is daarom van tien jaar naar twintig jaar gebracht voor vaste opslagtanks met een nominale capaciteit groter dan 100.000 liter en naar vijf jaar voor kleinere vaste opslagtanks met een nominale capaciteit kleiner dan of gelijk aan 100.000 liter en voor semi-vaste opslagtanks. De minister bevoegd voor Economie of, bij delegatie door deze laatste, een leidend personeelslid van zijn administratie, kan de termijn van de herijk verlengen, na een uitvoerig gemotiveerde aanvraag van de gebruiker en een advies van de Metrologische Dienst. De verlenging van tien jaar naar twintig jaar wordt ingegeven door het feit dat er geen negatieve impact is op de metrologische aspecten en de toepasselijke milieuwetgeving de gebruikers van opslagtanks verplicht om minstens om de twintig jaar een volledige en grondige, inwendige keuring van de tank uit te voeren. Een inwendige keuring van een opslagtank geeft aanleiding tot een lange onderbreking van de productie en een aanzienlijke logistieke operatie om de werken te kunnen uitvoeren in veilige omstandigheden. Het afstemmen van de periode van de herijk met de periode voor milieukeuring biedt aan de operatoren de mogelijkheid om kosten te besparen en om hun rendement te verhogen.

De Raad van State schrijft in zijn advies 69.843/1/V van 2 augustus 2021 dat “in de mate dat het ontwerp tevens productnormen voor opslagtanks vastlegt, moeten de gewestregeringen betrokken worden bij de uitwerking van het ontwerp (artikel 6, § 4, 1°, BWHI)”. Hierop kan heel kort geantwoord worden dat het ontwerp geen productnormen voor opslagtanks oplegt en bijgevolg de gewestregeringen dus niet moeten betrokken worden. Een uitgebreidere analyse dringt zich echter op.

In essentie dienen twee elementen onderzocht te worden. Ten eerste, legt het ontwerp van koninklijk besluit productnormen voor opslagtanks vast, en ten tweede, indien ja, wat is de impact daarvan?

De eerste onderzoeksvraag vereist een duidelijke definitie van het begrip “productnormen”. Blijkens de parlementaire voorbereiding van het artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dienen in het algemeen als productnormen te worden aangemerkt “normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten” (1).

In de toelichting bij die bijzondere wetsbepaling (2) en tijdens de verdere parlementaire bespreking ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie (3) - is er bij herhaling op gewezen dat als “productnormen” waarvan het vaststellen overeenkomstig die bepaling aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden “bij het op de markt brengen”. Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (4) en om obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (5).

Hieruit volgt vooreerst dat productnormen voorschriften zijn waaraan producten “vanuit milieuoogpunt” moeten beantwoorden bij het op de markt brengen. In dit ontwerp van koninklijk besluit zijn echter geen voorschriften vastgesteld waaraan de opslagtanks vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden.

De Raad van State heeft in zijn advies van 16 september 1992 bij het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het volgende geschreven over de productnormen uit artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen:

Het onderscheid tussen milieuhygiënische productnormen, enerzijds, en productnormen die de marktordening of de bescherming van de verbruiker op het oog hebben, anderzijds, blijft evenwel belang hebben, aangezien beide soorten normen aan een verschillend juridisch regime onderworpen zijn: uit het voorgestelde artikel 6, § 4, 1^o, van de bijzondere wet (artikel I, § 3, van het voorstel) volgt immers dat de Gewestexecutieven moeten worden betrokken bij het ontwerpen van de milieuhygiënische productnormen bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, terwijl die op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste (zie artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof) niet wordt opgelegd voor productnormen die de nationale overheid zich voorneemt vast te stellen op grond van de haar door artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2^o, en vijfde lid, 4^o en 9^o, voorbehouden bevoegdheid.

Hieruit volgt vervolgens dat de productnormen bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen milieu-hygiënische aspecten regelen. Dit ontwerp van koninklijk besluit bevat echter geen bepalingen die zouden kunnen beschouwd worden als zijnde milieu-hygiënische productnormen of productnormen in het kader van leefmilieu en waterbeleid. In dit ontwerp van koninklijk besluit zijn geen voorschriften vastgesteld die de opslagtanks bepaalde eisen opleggen met betrekking tot milieu-hygiënische aspecten. (Dit zou overigens niet behoren tot de bevoegdheid van de Metrologische Dienst). De bepalingen die mogelijks als productnormen zouden kunnen beschouwd worden, hebben bovendien zelfs geen gemengd karakter en raken bijgevolg dus niet aan het leefmilieu en waterbeleid.

Hieruit volgt ten slotte dat de bepalingen uit het ontwerp koninklijk besluit waarnaar de Raad van State verwijst géén productnormen bevatten in de zin van de definitie zoals ze al jaren wordt herhaald en bevestigd in zijn eigen adviezen enerzijds en de arresten van het Grondwettelijk Hof anderzijds.

Bijgevolg dient dan ook het volgende opgemerkt te worden. De Raad van State stelt in dit advies duidelijk dat er een verschillend juridisch regime is en dat de op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste voor overleg met de gewestregeringen enkel van toepassing is op milieu-hygiënische productnormen, terwijl dat niet het geval is voor productnormen die de nationale overheid zou willen vaststellen op grond van haar exclusieve bevoegdheid inzake metrologie.

De Raad van State stelt verder ook dat “het aanknopingspunt voor het vaststellen van de bevoegdheid niet bepaald [wordt] door het nagestreefde doel, maar door de geregelde aangelegenheid”(6). Hier is de Metrologische Dienst volledig mee akkoord. In tegenstelling tot wat de Raad van State in zijn advies beweert, is dat nu net exact wat hier geregeld wordt, namelijk aspecten van metrologie. De aangelegenheid die hier geregeld wordt is enkel en alleen metrologie, welke een exclusief federale bevoegdheid is. De geregelde aangelegenheid betreft de opslagtanks welke een meetinstrument zijn zoals gedefinieerd in het WER (zie hoger). Er worden hierbij geen normen voorzien die betrekking hebben op het milieu. De eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen en dergelijke meer – indien dit al zou kunnen gelezen worden in het ontwerp koninklijk besluit – hebben echter betrekking op het meetinstrument “de opslagtank”. De geregelde aangelegenheid bevindt zich dan ook uitsluitend binnen de exclusieve federale bevoegdheid inzake metrologie en raakt op geen enkel moment aan milieu-hygiënische aspecten. Bovendien dient opgemerkt te worden dat de opslagtanks die niet gebruikt worden voor het uitvoeren van ijkplichtige metingen niet onderworpen zijn aan de bepalingen van het ontwerp koninklijk besluit.

Aangezien de bevoegdheid van de federale wetgever om voorschriften omtrent de voorwaarden waaraan de meetinstrumenten moeten voldoen alsmede omtrent hun samenstelling en meeteigenschappen vast te stellen, niet steunt op artikel 6, § 1, II, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar op artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 9^o, van deze bijzondere wet van 8 augustus 1980, mist punt 6 van het advies van de Raad van State dat een schending suggereert van artikel 6, § 4, van de voormelde bijzondere wet - dat, wat bepaalde leefmilieuaangelegenheden betreft, het “betrekken” door de federale wetgever van de gewestelijke overheden verplicht stelt - rechtens grondslag. (7)

Om deze redenen kan het advies wat dat punt betreft dan ook niet gevolgd worden en werd dus geen overleg met de gewestregeringen gepleegd.

Het toezicht door de Metrologische Dienst en zijn tussenkomst bij de ijkkorrigeringen wordt eveneens beschreven. Het toezicht is gebaseerd op de erkenning van private ondernemingen die wensen op te treden als keuringsinstelling, en op de opvolging hiervan. De tussenkomsten bij ijkkorrigeringen betreffen in essentie de validatie van het metrologisch dossier bij de bevestiging van de eerste ijk, en het leveren van de aanvaardingsmerken voor de eerste ijk en de herijk. De ijkklonen voor deze tussenkomsten en voor de ijkmerken die de Metrologische Dienst levert aan de conformiteitsbeoordelingsinstantie, worden in het voorgestelde besluit vastgelegd. Het verschil tussen de ijkklonen is te verklaren door het verschil in tussenkomst door de Metrologische Dienst bij de eerste ijk enerzijds en de herijk anderzijds. Deze laatste werd immers volledig gedelegeerd en het ijkloon omvat dus enkel de prijs voor het leveren van het aanvaardingsmerk.

Met betrekking tot de taalkundige opmerkingen kan het volgende worden meegegeven. Het woord "prévu" in de Franse tekst en weergegeven in de Nederlandse tekst door het woord "beoogd" wordt gebruikt in overeenstemming met de terminologie die gebruikt wordt in Richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten. De richtlijn vertaalt "intended use" in het Engels als "beoogde gebruik" in het Nederlands en "utilisation prévue" in het Frans.

In navolging van het gunstige advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 206/2021 van 16 november 2021 werd een artikel ingevoegd dat de verwerkingsverantwoordelijke identificeert en de bewaringstermijn bepaalt.

Er is tot slot een overgangsbepaling voorzien en het koninklijk besluit van 3 november 1993 betreffende de landtanks wordt opgeheven.

Dit is de draagwijdte van het besluit dat U ter ondertekening wordt voorgelegd.

Ik heb de eer te zijn,

Sire,
van Uwe Majesteit,
de zeer eerbiedige
en zeer getrouwe dienaar,
De Minister van Economie,
P.-Y. DERMAGNE

Nota's

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 17. Zie ook de arresten van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988 en de Aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschappen 75/436/E.E.G. van 3 maart 1975.

(2) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20.

(3) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

(4) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20; Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

(5) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 67.

(6) Punt 5.2 van het Advies 69843/1/V

(7) Naar analogie met het arrest 4/95 van 2 februari 1995 van het Arbitragehof, p. 19-21.