



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.413/3  
van 7 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 september 2006 houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk en van het koninklijk besluit van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen’

Op 8 november 2016 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 wijziging van het koninklijk besluit van 24 september 2006 houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk en van het koninklijk besluit van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 december 2016.

\*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe het koninklijk besluit van 19 maart 2009 ‘betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen’ te wijzigen. Zo wordt bepaald welke schepen moeten uitgerust zijn met een Inland AIS<sup>1</sup>-apparaat, en welke gegevens moeten worden uitgezonden en geactualiseerd (artikelen 1 en 2 van het ontwerp en bijlage 1 erbij).

Voorts strekt het ontwerp tot de wijziging van het koninklijk besluit van 24 september 2006 ‘houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk’. Daarbij worden de vereisten bepaald voor de Inland AIS-apparatuur die binnenschepen aan boord moeten hebben, evenals de voorschriften omtrent de inbouw en de controle van het functioneren van die apparatuur aan boord (artikelen 3 en 4 en bijlage 2 bij het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan (artikel 5).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 17ter, § 1, van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’, naar luid waarvan de Koning (thans: de Vlaamse Regering) onder meer de voorwaarden bepaalt waaraan elk binnenschip moet voldoen om in staat van veiligheid te zijn (3°), evenals de verplichtingen van de bemanning en andere opvarenden, alsook van de eigenaars in verband met de veiligheid van de scheepvaart, de opvarenden en de lading en met het milieu in zoverre die laatste verplichtingen betrekking hebben op technische voorschriften inzake uitrusting en exploitatie van het binnenschip met het oog op het beschermen van het milieu (5°).

### BEVOEGDHEID

4. Sinds de Zesde Staatshervorming wordt in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaald dat de gewesten wat de openbare werken en het vervoer betreft bevoegd zijn voor “de regels van politie over het verkeer op waterwegen, 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” (10°) en voor “de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart en de regels inzake de veiligheid van

<sup>1</sup> AIS staat voor *Automatic Identification System*.

binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt” (11°).

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt inzake de overheveling van de regelgeving en de controle op de binnenscheepvaart naar de gewesten onder meer het volgende uiteengezet:

“Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl. St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV).

Dit voorstel van bijzondere wet voorziet in een regionalisering van de reglementering van de binnenwateren. Het betreft in elk geval de volgende vijf bijzondere reglementeringen :

(1) het algemeen reglement betreffende de politie over het verkeer op waterwegen : het betreft de verkeersreglementering op de binnenwateren zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk en het algemeen reglement der scheepvaartwegen, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 15 oktober 1935, met uitzondering van de bevoegdheid van scheepvaartpolitie en douane op de binnenwateren;

(...)

(3) de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt (kustvaartschepen) : dit betreft de veiligheidsregels met betrekking tot de schepen en vaartuigen, inclusief de binnenvaartinspectie en de schouwing van de binnenschepen, zoals bepaald in hoofdstuk 4 en 4*bis* van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid van vaartuigen. Het betreft derhalve niet de veiligheidsregels met betrekking tot de pleziervaartuigen en de plezierboten, gedefinieerd in artikel 1, 5° respectievelijk, 6°, van dezelfde wet;

(...)

Met de overheveling van deze vijf belangrijke aspecten van de veiligheidsreglementering (vaarcode, bemanning en schepen, het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer) wordt een homogeen bevoegdheidspakket gecreëerd dat toelaat om op basis van de Europese richtlijnen en verdragen de regelgeving verder te moderniseren en als accessoire bevoegdheid ook het toezicht en de binnenvaartinspectie aan het gewestelijk niveau toe te wijzen, met dien verstande dat het vrij verkeer wordt gegarandeerd, zoals bepaald door het Europees recht.

(...)

Het algemeen reglement betreffende de politie over het verkeer op waterwegen wordt geregionaliseerd maar de regels betreffende het politiekorps blijven federaal, net zoals de bevoegdheid inzake de douane en het statuut van de scheepvaartpolitie.

Bovendien wordt artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet aangepast, aangezien de betrokkenheid van de gewestregeringen zonder voorwerp is geworden door de regionalisering van de bedoelde bevoegdheid. Anderzijds wordt een overleg tussen de gewesten en de federale overheid ingesteld.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 148-150.

In de voormelde parlementaire voorbereiding wordt vooropgesteld dat het koninklijk besluit van 24 september 2006, tot wijziging waarvan het ontwerp strekt, “in elk geval” tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Het koninklijk besluit van 19 maart 2009, tot wijziging waarvan het ontwerp eveneens strekt, werd genomen ter uitvoering van artikel 17ter, § 1, van de wet van 5 juni 1972 en bevat derhalve veiligheidsregels zoals bepaald in hoofdstuk IVbis van die wet, waarvan in de voormelde parlementaire voorbereiding wordt bevestigd dat het om een gewestelijke aangelegenheid gaat.

Bijgevolg kan worden aangenomen dat het ontwerp tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.

### VORMVEREISTEN

5. De vereisten voor de Inland AIS-apparatuur die binnenschepen aan boord moeten hebben, kunnen worden beschouwd als een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. Gevraagd of het ontwerp al is meegedeeld aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5 van de voormelde richtlijn, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontwerp werd nog niet genotificeerd aan de Commissie in het kader van bovengenoemde richtlijn.

Dit kan m.i. ook pas gebeuren wanneer het ontwerp definitief is en er geen aanpassingen meer moeten gebeuren.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van richtlijn (EU) 2015/1535 dienen de ontwerpen “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld. Er is in de richtlijn bovendien voorzien in een nieuwe mededeling indien in het ontwerp voor een technisch voorschrift significante wijzigingen worden aangebracht (artikel 5, lid 1, alinea 3) en in de mededeling van de definitieve tekst van het technisch voorschrift (artikel 5, lid 3). Technische voorschriften, zoals het ontwerp, moeten dan ook zo spoedig mogelijk worden medegedeeld aan de Europese Commissie.

Na die mededeling zal het ontwerp overigens pas kunnen worden aangenomen nadat de in artikel 6 van richtlijn (EU) 2015/1535 bepaalde wachttermijnen in acht werden genomen.

Van het vervuld zijn van dit vormvereiste zal vervolgens op de gepaste wijze melding moeten worden gemaakt in de aanhef van het te nemen besluit.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 3-4-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

### ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In het ontwerp wordt herhaaldelijk verwezen naar beslissingen en normen aangenomen door internationale organisaties, zoals de besluiten van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), het “Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn”, IMO-voorschriften, ITU-aanbevelingen en IEC-normen. Uit sommige bepalingen blijkt dat deze werden omgezet in de interne rechtsorde, terwijl dat voor andere niet het geval lijkt te zijn.

Gevraagd of deze laatste beslissingen en normen werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, antwoordde de gemachtigde:

“Sinds dit jaar publiceert de Vlaamse overheid de besluiten van de CCR (die de technische normen bepaalt).”

Zij verwijst daarbij naar de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 21 maart 2016 van het “Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (RSP)” en het “Reglement Onderzoek Schepen op De Rijn (ROSR) 1995”. Hiermee wordt evenwel het gebrek aan bekendmaking van de overige beslissingen en normen niet verholpen.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onvereenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

7. Artikel 1, §§ 3 en 4, van het ontwerp strekt ertoe in de tabel bij respectievelijk artikel 24.06, vijfde lid, en artikel 24a.02, tweede lid, van bijlage II bij het koninklijk besluit van 19 maart 2009 de vermelding van artikel 7.06, derde lid, te *vervangen* door hetgeen in het ontwerp is bepaald.

Zoals vervangen bij het koninklijk besluit van 26 december 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen’ bevatten beide bepalingen evenwel geen vermelding van artikel 7.06, derde lid. Bijgevolg moet – naar het voorbeeld van hetgeen is bepaald in artikel 1, § 2, van het ontwerp – de vermelding van artikel 7.06, derde lid, worden *toegevoegd* in plaats van vervangen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT