



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.071/3
van 4 april 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van bijlage II van het koninklijk besluit van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenscheppen’

Op 5 maart 2018 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 bijlage II van het koninklijk besluit van 19 maart 2009 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2018.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in bijlage II van het koninklijk besluit van 19 maart 2009 ‘betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen’. Bij artikel 1 van het ontwerp wordt een definitie van ‘alleenvarende duwbak’ ingevoerd en bij artikel 2 wordt voorzien in nieuwe bijzondere technische voorschriften voor deze alleenvarende duwbakken. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering beogen deze wijzigingen om de vaartuigen van de vennootschap Watertruck+ te kunnen certificeren en te gebruiken in de praktijk. Het project Watertruck+ werd binnen het Europese subsidieprogramma TEN-T/CEF opgezet en behelst de invoering van een vloot vaartuigen die bestaan uit duwboten en al dan niet zelf-voortgestuwde gestandaardiseerde modulaire duwbakken.

Het te nemen besluit treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan (artikel 3).

BEVOEGDHEID

2. 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 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^o respectievelijk, 6^o, 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^o, 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.”¹

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 17*ter*, § 1, van de wet van 5 juni 1972 en bevat derhalve veiligheidsregels zoals bepaald in hoofdstuk IV*bis* van die wet, waarvan in de voormelde parlementaire voorbereiding wordt bevestigd dat het om een gewestelijke aangelegenheid gaat.

De adviesaanvrager is bijgevolg bevoegd om het thans voorliggende ontwerp aan te nemen.²

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 17*ter*, § 1, van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’.

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

² Zie ook adv.RvS 60.413/3 van 7 december 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2017 ‘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’, opmerking 4.

VORMVEREISTEN

4. De vraag rijst of het ontworpen artikel 16a.03, 6°, waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van bepalingen van hoofdstuk 12 van bijlage II bij het koninklijk besluit van 19 maart 2009, wel ingepast kan worden in richtlijn 2006/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen en tot intrekking van Richtlijn 82/714/EEG van de Raad’, meer in het bijzonder met artikel 5, lid 7, en bijlage IV ervan, waarbij aan de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om na overleg met de Commissie een verlichting toe te staan van de technische voorschriften vervat in bijlage II bij die richtlijn voor vaartuigen die uitsluitend waterwegen van de zones 3 en 4 op zijn grondgebied bevaren. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het klopt dat ontworpen artikel 16a.03, punt 6° het kader te buiten gaat, voorzien in bijlage IV van richtlijn 2006/87/EG waarvoor verlichtingen voor de technische voorschriften kunnen worden toegestaan. We beroepen ons echter niet op het kader in bijlage IV. Overigens is dit punt recent behandeld in de werkgroep technische voorschriften CESNI/PT, waarbij een aanpassing van bijlage IV van de nieuwe richtlijn EU 2016/1629 pas in een later stadium kan overwogen worden.

De werkgroep technische voorschriften stuurde aan op de toepassing van artikel 24, tweede lid voor de toepassing van deze vaartuigen:

‘Onverminderd de Herziene Rijnvaartakte kunnen de lidstaten met betrekking tot de scheepvaart op hun grondgebied ontheffingen van deze richtlijn toestaan voor vaartuigen die beperkte trajecten van plaatselijk belang of in havengebieden afleggen. De ontheffingen en de trajecten of de gebieden waarvoor zij gelden, worden op het certificaat van het vaartuig vermeld.’

Dit is dan meteen ook de grond voor het artikel 16a.03.

De trajecten moeten dus beperkt zijn en van plaatselijk belang. In die zin geeft de Binnenvaartcommissie ook aan dat wij de trajecten willen beperken tot waar de duwbakken dan precies gebruikt zouden moeten worden, namelijk de waterwegen van CEMT klasse I, II en III.

Waterwegen van een hogere CEMT-klasse zouden kunnen een gevaar inhouden in combinatie met het normale vrachtverkeer. Wanneer een motorvrachtschip van pakweg 110m een dergelijke duwbak – die veel trager vaart – oploopt, zou het kunnen dat de duwbak in de oever wordt geduwd en bijgevolg zou er een gevaar voor de veiligheid kunnen zijn. In de overige waterwegen (vanaf CEMT-klasse IV) zouden de duwbakken in combinatie met de duwboot gebruikt moeten worden.”

In zoverre effectief een beroep kan worden gedaan op de mogelijkheid om, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van richtlijn 2006/87/EG en artikel 24, lid 2, van richtlijn (EU) 2016/1629 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen, tot wijziging van Richtlijn 2009/100/EG en tot intrekking van Richtlijn 2006/87/EG’³ ontheffingen van deze richtlijnen toe te staan voor vaartuigen die beperkte trajecten van plaatselijk belang of in

³ Richtlijn (EU) 2016/1629 is overeenkomstig artikel 39 ervan in werking getreden op 6 oktober 2016 en voorziet in de intrekking van richtlijn 2006/87/EG met ingang van 7 oktober 2018, zijnde de omzettingsdatum van richtlijn (EU) 2016/1629 (artikelen 38, eerste alinea, en 39 van die laatste richtlijn).

havengebieden afleggen, moet erop worden toegezien dat de toegestane ontheffingen aan de Commissie worden meegedeeld, overeenkomstig lid 3 van de twee voormelde artikelen.

5. De ontworpen regeling kan 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’. De gemachtigde meldde dat het ontwerp zeer onlangs is meegedeeld aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5 van de voormelde richtlijn.

Het ontwerp zal 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.⁴

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Het opschrift kan duidelijkheidshalve beter worden aangevuld met de volgende woorden: “, wat betreft de technische voorschriften voor alleenvarende duwbakken”.⁵

Artikel 1

7. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp schrijve men “artikel 1.01” in plaats van “punt 1.01”.

8. De gemachtigde stemde ermee in dat de zinsnede “in een beperkt vaargebied op de Vlaamse waterwegen van zone 4” in het ontworpen punt 14a een inhoudelijke eis is, die overigens reeds voorkomt in het ontworpen artikel 16a.01, derde lid (artikel 2 van het ontwerp), en die bijgevolg uit de ontworpen definitie moet worden weggelaten.

⁴ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 3-4-2 (weliswaar met vermelding van richtlijn richtlijn (EU) 2015/1535 in plaats van richtlijn 98/34/EG), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁵ Zie omzendbrief VR 2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 52, 6°, d).

Artikel 2

9. In het ontworpen artikel 16a.01, eerste lid (artikel 2 van het ontwerp), wordt bepaald:

“Op alleenvarende duwbakken zijn voor wat betreft bouw en uitrusting alleen artikel 16a.02 en 16a.03 van toepassing.”

Het ontworpen artikel 16a.02, eerste en tweede lid, luidt dan weer als volgt:

“Voor zover in dit hoofdstuk niets anders is bepaald, zijn met betrekking tot de bouw en de uitrusting van alleenvarende duwbakken hoofdstuk 3 tot en met 14 en hoofdstuk 16 en 23 van toepassing.

Hoofdstuk 22 is van toepassing als de alleenvarende duwbak containers vervoert.”

Die twee ontworpen bepalingen zouden beter worden versmolten tot een enkele bepaling, waarin op een meer doorzichtige wijze wordt geregeld welke bepalingen wel en welke niet van toepassing zijn op de bouw en de uitrusting van alleenvarende duwbakken.

10. In het ontworpen artikel 16a.03, 4°, moet het woord “indien” worden geschrapt.

11. In het ontworpen artikel 16a.03, 5°, wordt bepaald dat de Commissie voor Onderzoek kan afwijken van artikel 10.05, eerste lid, van bijlage II bij het koninklijk besluit van 19 maart 2009, maar waarbij als voorwaarde voor die afwijking wordt vermeld:

“Aan boord van alleenvarende duwbakken moeten ten minste twee reddingsboeien overeenkomstig de Europese norm EN14144:2002 aanwezig zijn. Die reddingsboeien bevinden zich in gebruiksklare toestand aan dek op het voorschip en het achterschip.”

Daarmee wordt in feite verwezen naar een norm die ook als een NBN-norm is opgesteld (NBN EN 14144:2003). Deze norm werd niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. De tekst ervan is enkel in het Frans, het Engels en het Duits (en dus niet in het Nederlands), en tegen betaling beschikbaar.

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 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.⁶ Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitstalige 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.

⁶ Zie in dat verband overigens de gids bestemd voor regelgevende overheden, opgesteld door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, aangaande het verwijzen naar normen in technische regelgeving, beschikbaar op <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/verwijzen-naar-normen>.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen bepaling 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 onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

12. In het ontworpen artikel 16a.03, 6°, moeten de woorden “In die zin” wellicht worden vervangen door de woorden “In dat geval” of kunnen ze zelfs zonder meer worden weggelaten. In dezelfde ontworpen bepaling moet het woord “worden” worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT