



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.362/3

van 2 mei 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de waterwegenvergunning, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1993 tot verlening van een vaarvergunning in de vorm van een waterwegenvignet’

Op 31 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de waterwegenvergunning, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1993 tot verlening van een vaarvergunning in de vorm van een waterwegenvignet’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 april 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2023.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe bepaalde vaartuigen op bepaalde waterwegen te onderwerpen aan een vaarvergunning, die de vorm aanneemt van een waterwegenvergunning (artikel 2 van het ontwerp). In het ontwerp wordt bepaald wat in dat verband wordt verstaan onder vaartuigen (artikel 1). De verkrijging van een waterwegenvergunning, die wordt afgegeven door De Vlaamse Waterweg nv, is in beginsel onderworpen aan een retributie (artikel 3). De vaartuigen die worden onderworpen aan die retributie, worden onttrokken aan de toepassing van hoofdstuk II van titel II betreffende de scheepvaartrechten in het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 ‘houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk’¹ (artikel 4).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 7 april 1993 ‘tot verlening van een vaarvergunning in de vorm van een waterwegenvignet’ wordt opgeheven (artikel 5).

RECHTSGROND

3. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef blijkt dat de rechtsgrond voor het te nemen besluit wordt gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in artikel 5, § 2, tweede lid, 9°, en § 7, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandige agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’ en in de artikelen 79, § 1, 82, eerste lid, en 148, § 1, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022.

De gemachtigde heeft de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

Artikel 1	Definities ten behoeve van het verdere besluit
Artikel 2	Artikel 148 §1 Scheepvaartdecreet
Artikel 3	Artikel 148 §1 Scheepvaartdecreet Artikel 79, §1 en §2 Scheepvaartdecreet Artikel 5, §2, tweede lid, 9°, en §7 decreet 2 april 2004 betreffende DVW
Artikel 4	Artikel 148 §1 , Scheepvaartdecreet Artikel 82 Scheepvaartdecreet
Artikel 5	Artikel 148 §1 , Scheepvaartdecreet
Artikel 6	Uitvoeringsbepaling

¹ Dat hoofdstuk is, gelet op artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2005 ‘tot bekrachtiging van het tariefreglement voor het kanaal Brussel-Schelde’, niet van toepassing op het kanaal Brussel-Charleroi.

Daarmee kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

Artikel 148, § 2, van het Scheepvaartdecreet bepaalt dat de reglementen, vermeld in paragraaf 1 van dat artikel, die onder meer toepasselijk zijn op de door De Vlaamse Waterweg nv beheerde waterwegen, door de Vlaamse Regering worden vastgesteld na advies van de raad van bestuur van De Vlaamse Waterweg nv. Uit die bepaling kan worden afgeleid dat de decreetgever in regelingen heeft voorzien die specifiek betrekking hebben op door De Vlaamse Waterweg nv beheerde waterwegen, zodat het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, dat (slechts) betrekking heeft op de bevaarbare waterwegen vermeld in artikel 79, § 1, van het Scheepvaartdecreet die worden beheerd door De Vlaamse Waterweg nv, onverminderd opmerking 8, kan worden aanvaard.

Artikel 3 van het ontwerp legt geen randvoorwaarden vast voor de uitvoering van de taken van De Vlaamse Waterweg nv. Bijgevolg moet artikel 5, § 7, van het decreet van 2 april 2004 in de aanhef worden weggelaten.

Vermits artikel 79, § 2, van het Scheepvaartdecreet geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, biedt deze bepaling evenmin rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp, ook niet in samenhang gelezen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Aangezien het ontworpen besluit geheel kan worden gesteund op een uitdrukkelijke rechtsgrond, dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (waarnaar de gemachtigde overigens niet verwees). De verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de aanhef moet bijgevolg worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 148, § 2, van het Scheepvaartdecreet bepaalt dat de reglementen, vermeld in paragraaf 1 van dat artikel, die onder meer toepasselijk zijn op de door De Vlaamse Waterweg nv beheerde waterwegen, door de Vlaamse Regering worden vastgesteld na advies van de raad van bestuur van De Vlaamse Waterweg nv.

Gevraagd naar dat advies antwoordde de gemachtigde:

“Het was de bedoeling om dit ontwerpbesluit aan de Raad van Bestuur van DVW voor te leggen na het ontvangen en verwerken van het advies van de Raad van State. De eerstvolgende Raad van Bestuur vindt plaats op 26 april 2023.”

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,² 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

5. Het verdient de voorkeur om het opschrift van het te nemen besluit in te korten door de verwijzing naar de te wijzigen en op te heffen besluiten weg te laten.

Aanhef

6. Rekening houdend met opmerking 3 dienen uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ de verwijzingen naar artikel 5, § 7, van het decreet van 2 april 2004 en naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden weggelaten.

7. In de rubriek ‘Vormvereisten’ moet melding worden gemaakt van het overleg dat heeft plaatsgevonden overeenkomstig artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 2

8. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

Gevraagd hoe kan worden verantwoord dat de verplichting tot het bekomen van een waterwegenvergunning beperkt wordt tot de waterwegen vermeld in artikel 79, § 1, van het Scheepvaartdecreet die worden beheerd door De Vlaamse Waterweg nv, antwoordde de gemachtigde:

“Voor het bevaren van de binnenwateren beheerd door het Agentschap MDK en de afdeling Maritieme Toegang is vandaag de dag geen waterwegenvergunning nodig. Dit ontwerpbesluit heeft immers enkel de bedoeling om de krachtlijnen, vastgelegd door het Scheepvaartdecreet, verder uit te werken, opdat waterwegbeheerder De Vlaamse Waterweg binnen het gebied waarvan zij waterwegbeheerder is de nadere voorwaarden voor het innen van de retributies kan vastleggen. Het ontwerpbesluit heeft derhalve enkel betrekking op de waterwegen die onder het beheer van De Vlaamse Waterweg vallen.”

Uit dat antwoord blijkt evenwel niet om welke reden de vaarvergunning slechts vereist zou worden voor de betrokken waterwegen. Het verdient aanbeveling dat nog te verduidelijken in de nota aan de Vlaamse Regering.

9. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp moeten bepaalde vaartuigen op bepaalde waterwegen over een vaarvergunning beschikken die de vorm aanneemt van een waterwegenvergunning. Het begrip “waterwegenvergunning” wordt echter niet gedefinieerd in het Scheepvaartdecreet en evenmin in het ontwerp. Er kan enkel worden uit afgeleid dat voor de vaarvergunning een retributie moet worden betaald.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt in dat verband het volgende:

“Nieuw is dat de termen vaarvergunning en waterwegenvignet (zijnde de fysieke belichaming van de vaarvergunning dat op het achterstevan van het vaartuig moest worden aangebracht) voortaan vervangen worden door de benaming ‘waterwegenvergunning’. Deze nieuwe terminologie sluit beter aan [bij] de mogelijkheid om voortaan een digitale vergunning aan te bieden. In dat opzicht zou de term ‘waterwegenvignet’ verwarrend zijn, aangezien een vignet per definitie niet digitaal is.”

De ontworpen regeling zou in dat licht aan duidelijkheid winnen mocht erin worden gepreciseerd wat moet worden verstaan onder een “waterwegenvergunning”.

Artikel 4

10. Artikel 80 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 is gericht aan “schippers” die zich dienen te voorzien van een vaarvergunning. Het ontworpen artikel 80, § 2, tweede lid, van hetzelfde koninklijke besluit neemt echter “retributies” als toepassingsvoorwerp. Het verdient aanbeveling de formulering van artikel 4 van het ontwerp in dat licht aan te passen.

Overigens moet worden heroverwogen op welke plaats in het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 de inhoud van artikel 4 van het ontwerp het beste kan worden ingevoegd. Het lijkt de bedoeling te zijn dat de toepassing van het hele hoofdstuk II van titel II betreffende scheepvaartrechten (de artikelen 79 tot 88) op de in het ontwerp bedoelde vaartuigen wordt uitgesloten, zodat de vraag rijst waarom die bepaling wordt ingevoegd in artikel 80, § 2, van dat koninklijk besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE