



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 66.360/3  
van 12 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 betreffende binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt’

Op 14 juni 2019 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 diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 betreffende binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2019.

\*

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.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 ‘betreffende de binnenschepen die ook voor niet-internationale zeereizen worden gebruikt’. Met de ontworpen wijzigingen wordt beoogd de regelgeving inzake de estuaire vaart, dit is het varen met binnenschepen op zee in een beperkt vaargebied voor de kust, te versoepelen teneinde de binnenvaartontsluiting van de haven van Zeebrugge te verbeteren.

Zo worden de vaarbevoegdheidsbewijzen waarover de bemanning moet beschikken (artikel 1 van het ontwerp) en de annotatie van het aanvullend Uniebinnenvaartcertificaat (artikel 2) geregeld, waarbij de binnenschepen die voorzien zijn van het voormelde certificaat worden vrijgesteld van de eisen voor de veiligheid van de navigatie vermeld in hoofdstuk V van het Internationaal Verdrag ‘voor de beveiliging van mensenlevens op zee’, opgemaakt te Londen op 1 november 1974 (artikel 6). Ook dienen binnenschepen die varen met een significante golfhoogte van maximum 1,2 m niet langer geklasseerd te zijn voor de hoogste klasse van hun categorie (artikel 3) en kunnen schepen onder bepaalde voorwaarden onder water worden geschouwd (artikel 5).

Voorts wordt een verwijzing naar de met de scheepvaartcontrole belaste (federale) ambtenaar vervangen door een verwijzing naar de Commissie van Deskundigen<sup>1</sup> (artikel 4). Ten slotte wordt bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 8 maart 2007 vervangen (artikel 7 en de bijlage).

---

<sup>1</sup> Zijnde “de Commissie van Deskundigen, vermeld in artikel 2.01 van het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn (ROSR) die tevens de inspectie-instantie is, vermeld in artikel 2.01 van bijlage 7 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen” (artikel 1, c), van het koninklijk besluit van 8 maart 2007).

## BEVOEGDHEID

4. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het te nemen besluit wordt gezocht in de bevoegdheid van de gewesten voor de regels inzake de veiligheid van binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt.<sup>2</sup> Hiermee kan worden ingestemd onder voorbehoud van hetgeen volgt.

5.1. In het ontworpen artikel 3, d), van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 (artikel 1 van het ontwerp) wordt bepaald over welke vaarbevoegdheidsbewijzen de bemanning moet beschikken en naar luid van het ontworpen artikel 4, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit (artikel 2 van het ontwerp) vermeldt de annotatie van het aanvullend Uniebinnenvaartcertificaat, onder meer, “het minimum aantal bemanningsleden, rekening houdend met het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk”.

Het gaat bijgevolg niet zozeer over veiligheidsvoorschriften voor binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt, maar om bemanningsvoorschriften.

5.2. Naar luid van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten ook bevoegd voor de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart.

De vraag rijst of die bevoegdheid ook geldt voor bemanningsvoorschriften voor binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt.

5.3.1. In advies 57.371/VR van 15 juni 2015 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten aanzien van de bevoegdheid van de gewesten voor de regels van politie over het verkeer op waterwegen<sup>3</sup> opgemerkt dat die bevoegdheid beperkt is tot de binnenwateren en dat, in zoverre de estuaire vaart tussen de Belgische havens onderling of tussen Belgische havens en de monding van de Westerschelde over de Belgische territoriale zee verloopt, de reglementering ervan geen deel uitmaakt van de reglementering van de binnenwateren, en bijgevolg niet tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.<sup>4</sup>

5.3.2. In artikel 6, § 1, X, eerste lid, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt, wat de gewestbevoegdheid inzake de bemanningsvoorschriften betreft, evenwel niet verwezen naar “de waterwegen” maar naar “de binnenvaart”.

---

<sup>2</sup> Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

<sup>3</sup> Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>4</sup> Adv.RvS 57.371/VR van 15 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer en het verkeersveiligheidsbeleid, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, opmerking 8.3.

Dit begrip wordt niet nader omschreven in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, of in de parlementaire voorbereiding erbij. Redelijkerwijze mag evenwel worden aangenomen dat de binnenvaart de vaart met binnenschepen of binnenvaartuigen is.<sup>5</sup>

5.3.3. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is omtrent wat artikel 6, § 1, X, eerste lid, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden, opgemerkt dat de gewestbevoegdheid in elk geval “de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften zoals geregeld in het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk” betreft.<sup>6</sup>

In dat koninklijk besluit wordt het begrip “binnenschip” omschreven als “een schip dat uitsluitend *of overwegend* bestemd is voor de vaart op de binnenwateren”.<sup>7</sup> Gelet op de woorden “of overwegend”, sluit die definitie een binnenschip dat aan estuaire vaart mag doen, niet uit. In artikel 1.1.3, § 1, 10°, van het Scheepvaartwetboek<sup>8</sup> wordt “estuaire schip” gedefinieerd als “een *binnenschip* dat overeenkomstig een Belgische reglementering beschikt over een certificaat waaruit blijkt dat het voldoet aan de specifieke veiligheidseisen om te varen op de binnenwateren en daarenboven gerechtigd is om te varen in een beperkt vaargebied tussen de Zeeschelde en de havens van de Belgische kust, of tussen deze laatste havens”. Ook is volgens de gespecialiseerde rechtspraak een binnenschip dat enkel sporadisch en dan nog onder zeer beperkte, strikte voorwaarden aan kustvaart mag doen, geen zeeschip.<sup>9-10</sup>

Aangezien het varen met een binnenschip dat aan estuaire vaart mag doen als binnenvaart kan worden beschouwd,<sup>11</sup> moet worden aangenomen dat de gewestbevoegdheid voor de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart ook betrekking heeft op de voorschriften voor de bemanning van dergelijke binnenschepen, met inbegrip van de regels voor het deel van de estuaire vaart dat over de Belgische territoriale zee verloopt.

---

<sup>5</sup> E. VAN HOOYDONK, “De bevoegdheidsverdeling inzake zee- en binnenvaart, waterwegen en havens na de Zesde Staatshervorming”, *TRNI* 2014, 431.

<sup>6</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 148.

<sup>7</sup> Artikel 1, 8°, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007.

<sup>8</sup> Wet ‘tot invoering van het Belgisch Scheepvaartwetboek’: voor de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst, zie *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3536/005 en 006.

<sup>9</sup> Antwerpen 8 juli 2009, *TBH* 2009, 725; Antwerpen 31 januari 2011, *NjW* 2011, 466, noot E. SOMERS. Ofschoon deze rechtspraak betrekking heeft op de kwalificatie als “zeeschip” in de zin van het verdrag ‘tot het vaststellen van enige eenvormige regels betreffende het conservatoir beslag op zeeschepen’, ondertekend te Brussel op 10 mei 1952, van de artikelen 1467 en 1468 van het Gerechdelijk Wetboek, en van het verdrag ‘inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen’, gedaan te Londen op 19 november 1976, gaat de redenering van die arresten hier ook op.

<sup>10</sup> Het koninklijk besluit van 9 maart 2007 is daarentegen niet van toepassing op zeeschepen: zie artikel 2, 9°, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007.

<sup>11</sup> Het koninklijk besluit van 9 maart 2007 is overigens van toepassing op binnenschepen voor de estuaire vaart die varen op de “scheepvaartwegen van het Koninkrijk” zijnde “de binnenwateren die in België zijn gelegen, de Belgische zeewateren inbegrepen, met uitzondering van de territoriale zee” (artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007).

6.1. Naar luid van het ontworpen hoofdstuk 12 van bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 8 maart 2007 zijn de te gebruiken voertalen in het beperkte taalgebied vermeld in artikel 3<sup>12</sup> van dat besluit in de marifooncommunicatie het Nederlands of het Engels.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt die bepaling als volgt toegelicht:

“Momenteel zijn er in het huidige KB geen bepalingen opgenomen betreffende de taalvereisten voor de bemanning van estuaire schepen. Dit wordt als een lacune ervaren, aangezien de ervaring in de binnenvaart is dat schippers nog te vaak geen courante talen als het Engels of het Frans machtig zijn. Dit vormt een gevaar bij de opvolging van instructies bv. vanuit de verkeersleiding. Er was consensus binnen de werkgroep dat hierover eisen dienen te worden opgenomen in de regelgeving overeenkomstig de regelgeving op de Schelde. Vandaar dat er in de bijlage van het ontwerp van besluit een hoofdstuk werd opgenomen dat alle schippers verplicht om in het Engels of Nederlands te kunnen communiceren.”

6.2. In tegenstelling tot wat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesuggereerd, wordt in het ontworpen artikel 12 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 8 maart 2007 niet voorzien in taalkennisvereisten, maar wordt bepaald welke talen moeten worden *gebruikt* in de marifooncommunicatie.

6.3.1. De marifooncommunicatie heeft niet enkel betrekking op communicatie tussen schipstations en landstations, maar ook tussen schipstations onderling. Terwijl de communicatie tussen schipstations en landstations normalerwijze betrekking heeft op communicatie met overheidsdiensten zoals de verkeersleiding, brugwachters of sluiswachters, gaat dat in beginsel niet op voor de communicatie tussen schipstations.

Artikel 30 van de Grondwet laat – buiten de aangelegenheden ten aanzien waarvan het taalgebruik door de gemeenschappen kan worden geregeld – een regeling van het taalgebruik evenwel enkel toe voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.

6.3.2. Ofschoon in het ontworpen artikel 12 in algemene bewoordingen gewag wordt gemaakt van “de marifooncommunicatie”, blijkt uit de nota aan de Vlaamse Regering dat enkel beoogd wordt de communicatie met overheidsdiensten die instructies geven te regelen. Voor zover dit verduidelijkt wordt in de tekst van het ontwerp, kan een dergelijke regeling als een regeling van het taalgebruik in bestuurszaken worden beschouwd.

6.3.3. Uit artikel 129, § 1, van de Grondwet vloeit evenwel voort dat de regeling van het gebruik van de talen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Indien het zou gaan om diensten waarvan de werking verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn, behoort die bevoegdheid aan de federale overheid toe.<sup>13</sup>

In beide gevallen kan het Vlaamse Gewest die aangelegenheid slechts regelen als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van

---

<sup>12</sup> Zijnde het vaargebied tussen de Westerschelde en de havens van de Belgische kust, op voorwaarde dat het schip niet verder dan 5 zeemijl uit de kust vaart.

<sup>13</sup> Artikel 129, § 2, van de Grondwet.

8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.<sup>14</sup>

6.3.4. Ook al heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een recent arrest gesteld dat de Vlaamse Regering een beroep kan doen op de impliciete bevoegdheden zonder dat daartoe een uitdrukkelijke machtiging van de decreetgever voorligt,<sup>15</sup> volgens het Grondwettelijk Hof komt in een door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid, zoals dit geval er één is, de uitoefening van de impliciete bevoegdheden in beginsel toe aan de decreetgever, die in voorkomend geval daaromtrent een machtiging aan de gemeenschaps- of gewestregering verleent.<sup>16</sup> Aangezien in dit geval geen dergelijke machtiging voorhanden is, zal eerst de decreetgever moeten optreden om te voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrond en zal hij daarbij kunnen oordelen of een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden.<sup>17</sup>

## RECHTSGROND

7.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de in het eerste, tweede en het vierde lid van aanhef ervan vermelde bepalingen.

7.2. Uit het derde lid van de aanhef blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 1, § 2, van de wet van 21 december 1990 ‘betreffende de registratie van zeeschepen’, naar luid waarvan de Koning bepaalde zeeschepen kan ontheffen van de toepassing van door hem aangewezen bepalingen van deze wet.

Die bepaling biedt weliswaar rechtsgrond voor artikel 12 van het koninklijk besluit van 8 maart 2007, maar het ontworpen besluit strekt niet tot wijziging van dat artikel. Bijgevolg biedt artikel 1, § 2, van de wet van 21 december 1990 er geen rechtsgrond voor.

---

<sup>14</sup> GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

<sup>15</sup> RvS 2 april 2019, nr. 244.095, *Belgische Staat*, nr. 23.3: “Hoewel de Vlaamse Regering, zonder daartoe door de decreetgever uitdrukkelijk te zijn gemachtigd, bij de uitvoering van een federale wetsbepaling die een aangelegenheid regelt die thans tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, een beroep kan doen op de impliciete bevoegdheden, dient *in casu* te worden vastgesteld dat aan de voorwaarden voor het gebruik van die impliciete bevoegdheden in ieder geval niet is voldaan.”

<sup>16</sup> GwH 30 september 2010, nr. 108/2010, B.6 en B.7.

<sup>17</sup> In dezelfde zin: adv.RvS 66.062/3 van 3 mei 2019, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2018 betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, opmerking 4.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

8.1. Gelet op hetgeen over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 7.2), moet het derde lid van de aanhef worden weggelaten.

8.2. In het zevende lid van de aanhef, dat het zesde lid wordt, moet worden verwezen naar het advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen van 7 juni 2019, in plaats van naar het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

8.3. In het achtste lid van de aanhef, dat het zevende lid wordt, moet als volgt worden verwezen naar het advies van de Raad van State:

“Gelet op advies 66.360/3 van de Raad van State, gegeven op ... (datum), met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”

### Artikel 2

9. In het ontworpen artikel 4, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 schrijve men “uitwatering” (in plaats van “duitwatering”).

### Artikel 6

10. Naar luid van het ontworpen artikel 11, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 bezorgt de Commissie van Deskundigen “aan de Federale Overheidsdienst voor Mobiliteit en Vervoer” een rapport dat een overzicht geeft van alle nieuwe vrijstellingen die gedurende het voorafgaande kalenderjaar zijn verleend.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de woorden “de Federale Overheidsdienst voor Mobiliteit en Vervoer” moeten worden vervangen door “de Belgische vertegenwoordiger bij de IMO voor overmaking aan de IMO”.

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT