



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 66.090/3  
van 27 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de erkenning van deskundigen inzake de technische voorschriften voor binnenschepen en de erkenning van scheepsmeters’

Op 30 april 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 ‘betreffende de erkenning van deskundigen inzake de technische voorschriften voor binnenschepen en de erkenning van scheepsmeters’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2019.

\*

1. 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.

2. 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

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de vaststelling van een regeling met betrekking tot de erkenning van deskundigen inzake de technische voorschriften voor binnenschepen (artikelen 2 tot 7 van het ontwerp) en de erkenning van scheepsmeters (artikelen 8 tot 11). Tevens wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer (hierna: de minister) gemachtigd om een gedragscode vast te stellen met de bijzondere gedragsnormen die de erkende deskundigen en scheepsmeters in acht moeten nemen (artikel 12).

Het te nemen besluit treedt in werking op dezelfde dag als het decreet van 3 (lees: 26) april 2019 ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn’ (artikel 14).

### RECHTSGROND

4. De artikelen 2 tot 7 en 12<sup>1</sup> van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 17ter, § 1, 6°, van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’. Bij die bepaling wordt de Koning (lees: de Vlaamse Regering) gemachtigd om “de voorwaarden [te bepalen] waaronder de organisaties kunnen worden erkend en gemachtigd tot het uitvoeren van gehele of gedeeltelijke inspecties en controles van binnenschepen in verband met certificaten met betrekking tot de veiligheid van de scheepvaart en certificaten met betrekking tot het voorkomen van verontreiniging door binnenschepen in zoverre laatstgenoemde certificaten technische voorschriften inzake uitrusting en exploitatie van het binnenschip met het oog op het beschermen

---

<sup>1</sup> In zoverre artikel 12 betrekking heeft op de deskundigen inzake de technische voorschriften voor binnenschepen.

van het milieu betreffen en in voorkomend geval tot het afgeven en vernieuwen van de in dit punt vermelde certificaten”.<sup>2</sup>

5. Volgens de gemachtigde kan voor de artikelen 8 tot 11, 12<sup>3</sup> en 13 worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 17, § 1, van de wet van 12 juli 1983 ‘op de scheepsmeting’.

De algemene uitvoeringsbevoegdheid houdt in dat uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen worden afgeleid die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wetgever nastreeft zonder hierbij de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken.<sup>4</sup>

Artikel 17, § 1, noch enige andere bepaling van de wet van 12 juli 1983 maakt gewag van de erkenning van scheepsmeters. Meer zelfs, de activiteit van de scheepsmeting wordt bij artikel 9, § 1, van die wet opgedragen aan “de met de scheepvaartcontrole belaste dienst”, zonder dat blijkt dat de wetgever voor ogen had dat die activiteit kan worden overgelaten aan particuliere natuurlijke personen of rechtspersonen die daartoe worden erkend.

De conclusie is dat de regeling inzake de erkenning van scheepsmeters, vervat in de artikelen 8 tot 11 van het ontworpen besluit, de draagwijdte van de wet verruimt en dat ervoor dan ook niet kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Eerst nadat in de wet van 12 juli 1983 een bepaling is opgenomen die het mogelijk maakt om voor de scheepsmeting een beroep te doen op natuurlijke personen of rechtspersonen die daartoe worden erkend door de met de scheepvaartcontrole belaste dienst, kunnen de ontworpen bepalingen doorgang vinden.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Er is dan ook, anders dan de gemachtigde lijkt voor te houden, geen nood om voor die bepalingen steun te zoeken in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

<sup>3</sup> In zoverre artikel 12 betrekking heeft op de scheepsmeters.

<sup>4</sup> Zie (wat de federale pendant van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft) o.m.: Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-1990, 848. Zie ook RvS 20 november 2018, nr. 242.994, *Islamitische Geloofsgemeenschap Fatih te Beringen en Ayhan Sogut*, nr. 17.

<sup>5</sup> De Raad van State is zich ervan bewust dat in artikel 67, punt 1, tweede zin en derde zin (*partim*), van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 ‘Algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk’, reeds eerder is voorzien in de mogelijkheid van machtiging door de bevoegde minister tot het uitvoeren van de scheepsmeting door andere personen of organisaties, alsook in de mogelijkheid om die machtiging in te trekken. Die mogelijkheid werd ingevoerd bij artikel 4, 1°, van het koninklijk besluit van 21 januari 1998 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk’. Dat wijzigingsbesluit werd evenwel niet om advies aan de Raad van State voorgelegd. De latere wijziging van artikel 67, punt 1, bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot de regels van politie over het verkeer op waterwegen, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, waarover de Raad van State advies 51.731/VR/3 van 15 juni 2015 heeft gegeven, betrof enkel de eerste zin van punt 1, die betrekking heeft op de personeelsleden van de met de scheepvaartcontrole belaste dienst.

Die conclusie geldt ook voor artikel 12 van het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de erkende scheepsmeters, en voor artikel 13 van het ontworpen besluit, dat voorziet in de mogelijkheid om de aanwijzing (lees: erkenning) van scheepsmeters toe te vertrouwen aan de “bevoegde dienst”.

### ALGEMENE OPMERKING

6. Overeenkomstig artikel 3, § 2, van het ontwerp voeren de erkende deskundigen de tests en inspecties uit waartoe de commissie van deskundigen hen uitnodigt, *conform de instructies die de commissie van deskundigen hen geeft*. Ook in de artikelen 6, §§ 1 en 3, en 7, eerste lid, 2°, en (onder voorbehoud van opmerking 5) in de artikelen 8, tweede lid, 10, §§ 1 en 3, en 11, § 1, 2°, van het ontwerp wordt aan dergelijke instructies gerefereerd.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt.<sup>6</sup> Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

In zoverre de beoogde instructies effectief van technische en niet van beleidsmatige aard zijn, kunnen de ontworpen delegaties worden aanvaard. Het is niettemin raadzaam nader te preciseren wat de thema's zijn waarop die instructies betrekking kunnen hebben.

Die opmerking geldt ook voor artikel 4, § 1, derde lid, en (onder voorbehoud van opmerking 5) artikel 9, § 1, derde lid, van het ontwerp (aanwijzingen over de wijze van indiening en de aard van de vereiste bewijsstukken).

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

7. De vermelding van de rechtsgrond in het eerste tot het derde lid van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 4 en 5. Dat impliceert dat het eerste en het derde lid moeten worden weggelaten en dat in het huidige tweede lid meer specifiek moet worden verwezen naar artikel 17*ter*, § 1, 6°, van de wet van 5 juni 1972.

---

<sup>6</sup> Naast een (op zijn minst onrechtstreekse) parlementaire controle moet uiteraard ook een jurisdictionele controle mogelijk zijn, zie: GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4; GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4.

### Artikel 3

8. In artikel 3, § 3, van het ontwerp wordt bepaald dat aan de erkende deskundigen door de commissie van deskundigen een activiteitscategorie wordt toegewezen, afhankelijk van hun competentiegebied en “conform het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 betreffende de technische voorschriften voor binnenschepen”.

Het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn (ROSR) werd weliswaar bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad in een Nederlandse versie,<sup>7</sup> althans volgens de stand ervan op 1 april 2016, maar het is niet zeker of de tekst inmiddels is gewijzigd. Indien dat het geval is, moet uiteraard de actuele nieuwe tekst of moeten op zijn minst de wijzigingen worden bekendgemaakt.

In elk geval moet zowel voor het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn als voor het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen’ meer specifiek worden aangegeven welke onderdelen ervan worden bedoeld.

### Artikel 12

9. Overeenkomstig artikel 12 van het ontwerp bepaalt de minister in een gedragscode de bijzondere gedragsnormen die de erkende deskundigen en (onder voorbehoud van opmerking 5) de erkende scheepsmeters in acht moeten nemen.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“[D]eze bepaling heeft wel degelijk betrekking op detailmaatregelen en uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard. De gedragscode beoogt specifieke aanvullende gedragsnormen die de deskundigen en scheepsmeters in acht moeten nemen. Het gaat om richtlijnen met betrekking tot de normen van integriteit, professionaliteit en transparantie die verwacht worden van alle erkende deskundigen en erkende scheepsmeters. Het doel van de gedragscode is om de erkende deskundigen en erkende scheepsmeters te ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken op een hoog niveau van professionalisme en om derden in te lichten omtrent het gedrag dat van de erkende deskundigen en erkende scheepsmeters mag worden verwacht.”

---

<sup>7</sup> BS 21 maart 2016, eerste editie, 19.006 e.v.

Die uitleg neemt niet weg dat voorschriften van zeer verscheiden aard begrepen kunnen worden onder “normen van integriteit, professionaliteit en transparantie”. Opdat de beoogde voorschriften effectief enkel van bijkomstige aard of van beperkt belang zouden zijn, moet de ontworpen delegatie nader omschreven worden door de elementen op te sommen waarop die voorschriften concreet betrekking zullen hebben.

#### Artikel 14

10. Overeenkomstig artikel 14 treedt het te nemen besluit in werking “op de dag waarop het decreet van 3 [lees: 26] april 2019 houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De-Lijn in werking treedt”.

Aangezien het voormelde – nog niet bekendgemaakte – decreet, met uitzondering van artikel 4 ervan, in werking treedt op de tiende dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad,<sup>8</sup> kan de ontworpen wijze van inwerkingtreding ertoe leiden dat het te nemen besluit minder dan tien dagen na de bekendmaking ervan in werking zal treden of zelfs uitwerking zal hebben met terugwerkende kracht, wanneer de bekendmaking van het te nemen besluit volgt op dat van het decreet.

Aangezien de procedurebepalingen in de ontworpen regeling zich niet lenen tot een uitwerking met terugwerkende kracht, moet erop worden toegezien dat het te nemen besluit gelijktijdig met of uiterlijk enkele dagen na het voormelde decreet wordt bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

---

<sup>8</sup> Zie artikel 52 van dat decreet.