



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.400/1/V

van 31 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
aanpassing van de scheepvaartregelgeving aan de mogelijkheden
van geautomatiseerd varen’

Op 28 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, van rechtswege^(*) verlengd tot 14 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanpassing van de scheepvaartregelgeving aan de mogelijkheden van geautomatiseerd varen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Peter SOURBRON, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe verscheidene politie- en scheepvaartreglementen aan te passen in het licht van de mogelijkheid van geautomatiseerd varen, meer bepaald het varen zonder bemanning of met schepen die vanop afstand worden bestuurd.

Met de artikelen 1 tot 7 van het ontwerp wordt in de betrokken politie- en scheepvaartreglementen een bepaling ingevoegd waarin wordt gesteld dat ingeval het varen zonder bemanning plaatsvindt of met schepen die vanop afstand worden bestuurd, de voorschriften van het betrokken reglement en desgevallend van de bijzondere reglementen die gericht zijn tot de schipper en de bemanning “in de mate van het mogelijke [worden] nageleefd door de personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn”. Voorts wordt telkens bepaald dat de eigenaar van het schip voor de naleving hiervan “ten volle medeverantwoordelijk” is.

Artikel 8 van het ontwerp voegt in hoofdstuk “IX” (lees : XI) van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 ‘houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk’ een nieuw artikel 28/1 in, naar luid waarvan voor het varen zonder bemanning of met schepen die vanop afstand worden bestuurd een toelating nodig is van de ter plaatste bevoegde waterwegbeheerder of het ter plaatse bevoegde havenbedrijf. De aanvraag daartoe wordt beoordeeld “in het licht van de plaatselijke gesteldheden en met het oog op de integriteit van het openbaar domein”. De toelating heeft een geldingsduur van één jaar en kan “in functie van de noden” worden hernieuwd. Aan de toelating kunnen ook voorwaarden worden verbonden die desgevallend afwijken van de bepalingen van het koninklijk besluit van 9 maart 2007.

Artikel 9 van het ontwerp voegt aan artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen’ een definitie toe van “alleenvarende duwbak”.

4.1. De artikelen 2 tot 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 2, § 4, van de wet van 24 november 1975 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972’.

Voor artikel 5 van het ontworpen besluit kan, aangezien een wijziging wordt aangebracht in het scheepvaartreglement van een door de naamloze vennootschap van publiek recht ‘De Vlaamse Waterweg’ beheerde waterweg, namelijk het kanaal Brussel-Schelde, rechtsgrond worden gevonden in artikel 17, eerste lid, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’.

Voor zover in artikel 8 van het ontworpen besluit wordt bepaald onder welke voorwaarden zonder bemanning aan boord kan worden gevaren, vindt deze bepaling rechtsgrond in artikel 17ter, § 1, 3°, f), van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’.

Artikel 9 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 17ter, § 1, 2°, van de wet van 5 juni 1972.

4.2. Voor de artikelen 1, 6 en 7 van het ontworpen besluit is echter geen rechtsgrond voorhanden.

Die bepalingen hebben immers betrekking op de wijziging van politie- en scheepvaartreglementen die de bevoegdheid van ‘De Vlaamse Waterweg’ als waterwegbeheerder overschrijden. Als rechtsgrond voor die bepalingen kan ook geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 17ter, § 1, van de wet van 5 juni 1972 of met artikel 17, eerste lid, van het decreet van 2 april 2004. Zelfs indien de Vlaamse Regering op dit vlak over een zelfstandige verordenende politiebevoegdheid zou beschikken, gaan de ontworpen bepalingen die bevoegdheid ver te buiten.

De artikelen 1, 6 en 7 van het ontworpen besluit kunnen derhalve geen doorgang vinden.

4.3. De gemachtigde verklaarde dat voor de afwijking van de technische voorschriften van de in artikel 9 van het ontworpen besluit omschreven “alleenvarende duwbak” gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot ontheffing overeenkomstig 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’, naar luid waarvan, onverminderd de Herziene Rijnvaartakte, de lidstaten met betrekking tot de scheepvaart op hun grondgebied ontheffingen van deze richtlijn kunnen toestaan “voor vaartuigen die beperkte

trajecten van plaatselijk belang of in havengebieden afleggen”. Aangezien in de begripsomschrijving van “alleenvarende duwbak” gewag wordt gemaakt van “verplaatsingen over langere afstanden”, is allerm minst duidelijk of de beoogde ontheffing kan worden ingepast in artikel 24, lid 2, van richtlijn (EU) 2016/1629. Er zal in elk geval op moeten worden toegezien dat de toegestane ontheffingen aan de Commissie worden meegedeeld overeenkomstig artikel 24, lid 3, van dezelfde richtlijn.

4.4. Gevraagd naar de overeenstemming van de bepalingen van het ontworpen besluit met de bemanningsvoorschriften van het Rijnvaartpolitierglement (RVPR)¹ en met hoofdstuk 23 van het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn (ROSR), antwoordde de gemachtigde dat de bemanningsvoorschriften van het Rijnvaartpolitierglement geografisch niet van toepassing zijn op de Vlaamse wateren en dat de technische voorschriften van het ROSR door het ontwerp niet worden gewijzigd.

De gemachtigde erkende tegelijk dat de ontworpen bepalingen die het voorwerp zijn van de artikelen 6 en 7 van het ontwerp een aantal afwijkingen bevatten ten opzichte van het CEVNI² en verklaarde dat “[d]e Vlaamse overheid (...) die wijzigingen [zal] duiden binnen de organen van de UNECE en [zal] suggereren om deze wijzigingen in een eventueel volgende editie van het CEVNI op te nemen”. Hiermee kan worden ingestemd.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Over de artikelen 1 tot 7 van het ontwerp verstrekte de gemachtigde de volgende *bijkomende toelichting* :

“De artikelen 1 tot 7 van het ontwerpbesluit brengen, zoals in de nota aan de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 uiteengezet, aan de geldende politie- en scheepvaartreglementen wijzigingen aan die de toepassing van deze reglementen mogelijk maken op schepen die onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd. Die bepalingen verlenen op zichzelf niet de toelating om zonder bemanning aan boord te varen; zij scheppen slechts een noodzakelijk minimaal reglementair kader voor schepen die over een toelating zouden beschikken.

Het gaat uitsluitend om de bepalingen van de reglementen die uitdrukkelijk gericht zijn tot de kapitein of schipper en de bemanning (bijv. ‘de schipper doet handeling X’ of ‘de schipper verricht melding Y’). Dit vormt slechts een uiterst beperkt deel van de bepalingen van de politie- en scheepvaartreglementen, aangezien de meeste bepalingen gericht zijn tot ‘het schip’.

De bepalingen die uitdrukkelijk gericht zijn tot de kapitein of schipper en de bemanning zouden onuitvoerbaar zijn indien er geen kapitein, schipper of bemanning is.

¹ BS 17 juni 1998.

² European Code for Inland Waterways (Resolution No. 81, adopted by the Working Party on Inland Water Transport at its 58th session (ECE/TRANS/SC.3/197)), UN Doc. ECE/TRANS/SC.3/115/Rev.5, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/finaldocs/sc3/ECE-TRANS-SC3-115-Rev.5e_WEB.pdf

³ Zie ook artikel 9.01 CEVNI.

Daarom wordt in de ontworpen bepalingen voorgeschreven dat zij in de mate van het mogelijke moeten worden nageleefd door de personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn (bijv. de persoon die het schip van op de wal bestuurt). ‘In de mate van het mogelijke’ is niet bedoeld als een vrijgeleide om zelf te kiezen welke voorschriften men al dan niet naleeft. De naleving van de voorschriften is strafrechtelijk gesanctioneerd. Een aantal gebods- of verbodsbepalingen gericht tot de schipper of de bemanning veronderstellen evenwel dat de schipper of de bemanning aan boord van het schip bepaalde fysieke handelingen kan stellen, en kunnen niet onverkort toepasselijk zijn op onbemande schepen. De bevoegde rechter zal uiteindelijk kunnen beoordelen of de naleving van een bepaald voorschrift daadwerkelijk mogelijk was. Indien de naleving mogelijk was, maar de betrokken personen het voorschrift niet hebben nageleefd, kunnen zij strafrechtelijke aansprakelijkheid oplopen.”

Over de draagwijdte van de medeverantwoordelijkheid van de eigenaar van het schip verklaarde hij :

“Hier wordt niet mee bedoeld dat de eigenaar zelf de voorschriften moet naleven (tenzij hij zelf de persoon is die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk is), maar wel dat de eigenaar er mede voor verantwoordelijk is dat de voorschriften worden nageleefd. Het is een afzonderlijke, tot de eigenaar gerichte reglementaire verplichting. Niet-naleving van de voorschriften kan in hoofde van de eigenaar van het schip dus inderdaad tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden, of tot burgerrechtelijke aansprakelijkheid indien daardoor schade zou worden veroorzaakt.”

De strekking van artikel 8 van het ontwerp werd door de gemachtigde als volgt verduidelijkt:

“Ook onder de geldende bemanningsvoorschriften zijn sommige schepen niet verplicht een bemanning te hebben, zoals kleine varende tuigen. Eveneens onder de geldende bemanningsvoorschriften bestaat reeds de mogelijkheid voor de commissie van deskundigen om varen zonder een bemanning aan boord toe te laten op basis van artikel 28, tweede lid, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018.

Wat het ontworpen artikel 8 in essentie doet, is deze mogelijkheden nader preciseren, in die zin dat men over een toelating van de ter plaatse bevoegde waterwegbeheerder of het ter plaatse bevoegde havenbedrijf dient te beschikken vooraleer op bepaalde vakken of delen van de waterweg of het havengebied mag worden gevaren zonder bemanning of met schepen die vanop afstand worden bestuurd.

Het gaat om een beoordeling ‘in het licht van de plaatselijke gesteldheden en met het oog op de integriteit van het openbaar domein’, die best aan de ter plaatse bevoegde waterwegbeheerder of het ter plaatse bevoegde havenbedrijf wordt overgelaten. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de concrete randvoorwaarden van een toelating.”

5.2. De door de stellers van het ontwerp gekozen werkwijze om de bestaande politie- en scheepvaartreglementen, waarvan de voorschriften in wezen gericht zijn op de goede organisatie van de bemande scheepvaart, *mutatis mutandis* van toepassing te verklaren op het varen zonder bemanning of met schepen die vanop afstand worden bestuurd en vervolgens om de naleving van de voorschriften van die reglementen die gericht zijn tot de schipper en de bemanning “in de mate van het mogelijke” op te leggen als een verplichting in hoofde van “de

personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn”, leidt tot grote rechtsonzekerheid. Dit is des te meer het geval nu het gaat over verplichtingen waarvan de niet-naleving strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd.

In de eerste plaats is het, ondanks de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering en de bijkomende toelichting die door de gemachtigde werd verstrekt, nog steeds onvoldoende duidelijk wat de juridische implicaties zijn van de verplichting die aan “de personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn” wordt opgelegd om bepaalde voorschriften “in de mate van het mogelijke” na te leven. Het is bijvoorbeeld onzeker of dit louter in het concrete kader van de betrokken verplichting moet worden beoordeeld, dan wel in het ruimere kader van het toegelaten schip en het toegelaten traject. Als het de bedoeling is dat de Commissie van Deskundigen en de waterwegbeheerders zullen verduidelijken “in welke mate de tester moet voldoen aan de desbetreffende regelgeving”⁴, zou dit beter in de tekst zelf van het ontwerp worden gepreciseerd. Bij gebrek aan een reglementering die specifiek afgestemd is op het varen zonder bemanning of met schepen die van op afstand worden bestuurd, is het bovendien aangewezen dat in de toelatingen daartoe precies wordt bepaald in welke mate en op welke manier de verplichtingen uit de politie- en scheepvaartreglementen en de bemanningsvoorschriften zullen worden toegepast voor het concrete project.

Ook heerst onduidelijkheid over de draagwijdte van de medeverantwoordelijkheid die aan de eigenaar van het schip wordt opgelegd. In het bijzonder rijst de vraag of die medeverantwoordelijkheid bestaat uit een subjectieve, dan wel een objectieve aansprakelijkheid. Dit moet worden verduidelijkt, bij voorkeur in de tekst zelf van het ontwerp.

5.3. In elk geval zouden de stellers van het ontwerp er goed aan doen om bij het te nemen besluit een verslag aan de Vlaamse Regering te voegen, teneinde de rechtszekerheid te bevorderen en nader inzicht te verschaffen in de precieze draagwijdte van de aangenomen bepalingen.⁵ Hiervoor kan onder meer gebruik worden gemaakt van de toelichting in de nota’s aan de Vlaamse Regering en van de bijkomende toelichting die de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving heeft verstrekt in het kader van de behandeling van de adviesaanvraag.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁴ Nota aan de Vlaamse Regering bij de 2^e principiële goedkeuring, VR 2019 2806 DOC.0935/1, 4.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 3.14, te raadplegen op www.raadvst-consetat.be.