



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.994/1/V
van 1 september 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de elektronische melding van gegevens door schepen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’

Op 19 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2022,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de elektronische melding van gegevens door schepen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Peter SOURBRON, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2022.

*

^{*} 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in essentie toe de gezagvoerders van schepen en samenstellen de verplichting op te leggen om door middel van een elektronische melding bepaalde gegevens te bezorgen aan De Vlaamse Waterweg nv (artikel 4 van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt het personele toepassingsgebied ervan (artikelen 2 en 3, eerste en tweede lid), voorziet in de mogelijkheid voor de waterwegbeheerders en de havenbedrijven om een vrijstelling van de verplichtingen van het ontwerp te verlenen (artikel 3, derde lid), omschrijft de mee te delen gegevens (artikel 5, eerste tot vierde lid), machtigt de Vlaamse minister bevoegd voor de waterinfrastructuur en het waterbeleid (hierna: de minister) om de lijst van verplicht mee te delen gegevens aan te vullen of te wijzigen (artikel 5, vijfde lid), regelt de verplichtingen van de gezagvoerders in geval van verandering van de gegevens en in geval van onderbreking of beëindiging van de reis (artikel 6) en vereist dat de elektronische terbeschikkingstelling van gegevens wordt verricht conform uitvoeringsverordening (EU) 2019/1744 van de Commissie van 17 september 2019 ‘betreffende de technische specificaties voor elektronische scheepsrapportering voor de binnenvaart en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 164/2010’ (artikel 7).

Voorts heft het ontwerp artikel 2/2 en bijlage 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 ‘tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’ op (artikelen 8 en 9).

Voor schepen die gebruikt worden voor dagtochten treden de ontworpen maatregelen en verplichtingen in werking op een door de minister te bepalen datum en uiterlijk op de eerste dag van de maand nadat een termijn van twaalf maanden is verstreken, die ingaat op de dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 10).

3. Onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 8 wordt uiteengezet, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 47 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022. Artikel 4 van het ontwerp vindt bijkomend rechtsgrond in artikel 5, § 7, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’, dat de Vlaamse Regering machtigt om de maatschappelijke opdracht van De Vlaamse Waterweg nv nader te omschrijven en om de randvoorwaarden vast te leggen voor de uitvoering van haar taken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Artikel 2, 24°, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 omschrijft het begrip “schip” als “elk tuig of samenstel van tuigen, met of zonder eigen beweegkracht, met of zonder waterverplaatsing, dat drijft of heeft gedreven en dat wordt gebruikt of geschikt is om te worden gebruikt als middel van verkeer te water, met inbegrip van luchtkussenvaartuigen doch met uitsluiting van vaste tuigen”. Volgens deze begripsomschrijving moet voor de toepassing van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 een samenstel beschouwd worden als een schip.

Artikel 1, 3°, van het ontwerp bevat een definitie van het begrip “samenstel” waarbij wordt verwezen naar artikel 1.01, e1), van het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren.

In dit verband om verdere toelichting verzocht, stelde de gemachtigde:

“In de definitie van ‘schip’ vermeld in artikel 2, 24° van het scheepvaartdecreet wordt er ook verwezen naar ‘samenstellen’. Samenstellen van tuigen zijn dus wel degelijk ‘schepen’ in de zin van het Scheepvaartdecreet, zodat het ontwerp binnen de door artikel 47 van het Scheepvaartdecreet geboden rechtsgrond blijft.

Indien de Raad van oordeel zou zijn dat de zinsnede ‘en samenstellen’ niet nodig is, zou dit kunnen worden geschrapt, maar omdat het ontwerp specifieke afwijkende regels bevat gericht tot de gezagvoerders van samenstellen, werd het nuttig geacht om samenstellen hier afzonderlijk te vermelden.”

5. Enkel artikel 4, tweede lid, van het ontwerp bevat een bijzondere bepaling voor de aanduiding van de gezagvoerder van een samenstel. Aangezien het begrip “gezagvoerder” reeds gedefinieerd is in artikel 2, 9°, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, lijkt de ontworpen bepaling overbodig.

Tenzij de stellers van het ontwerp toch van oordeel zouden zijn dat het noodzakelijk is om in het ontwerp een onderscheid te maken tussen schepen (die geen samenstellen zijn) en samenstellen, in welk geval de tekst van het ontwerp grondig zal moeten worden herwerkt, verdient het de voorkeur om in het ontwerp enkel de begrippen “schip” of “schepen” te gebruiken. In dat geval dient de definitie van “samenstellen” in artikel 1, 3°, van het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 2

6. Artikel 2, 4°, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 definieert het begrip “binnenwateren” als “de openbare wateren in het Vlaamse Gewest die voor de scheepvaart kunnen worden gebruikt, daarin begrepen de zeehavens en de kustwateren aan de landzijde van de basislijn van waar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten”.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het van toepassing is op schepen en samenstellen die zich op de “binnenwateren in het Vlaamse Gewest” bevinden of zullen bevinden.

Om verdere toelichting verzocht, stelde de gemachtigde:

“Artikel 2 heeft uitsluitend betrekking op de binnenwateren ‘in het Vlaamse Gewest’. Theoretisch zou deze zinsnede in art. 2 kunnen worden vervangen door de zinsnede ‘binnenwateren zoals in art. 2, 4° van het Scheepvaartdecreet’. Omdat er een duidelijk contrast met de formulering in artikel 3, eerste lid werd voorzien (...), werd er geopteerd voor de huidige formulering.”

7. De verduidelijking dat het gaat om binnenwateren in het Vlaamse Gewest, is in het licht van de decretale definitie overbodig. Als het voor de leesbaarheid van het ontwerp raadzaam wordt geacht om dezelfde definitie van binnenwateren over te nemen in artikel 1 van het ontwerp, verdient het aanbeveling die definitie te laten voorafgaan door een verwijzing naar de decretale definitie (“overeenkomstig ...”).

Artikel 3

8. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de verplichtingen in het te nemen besluit niet van toepassing zijn op zeeschepen en estuaire schepen, behalve als ze uitsluitend op de binnenwateren van het Vlaamse Gewest, van andere gewesten of van andere staten worden ingezet.

Gevraagd hoe de verwijzing naar andere gewesten en andere staten inpasbaar is in de rechtsgrond van artikel 47 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en of het Vlaamse Gewest wel enige territoriale bevoegdheid heeft over de binnenwateren van andere gewesten of andere staten, stelde de gemachtigde:

“(…) In artikel 3, eerste lid, gaat het inderdaad niet alleen om de binnenwateren van het Vlaamse Gewest, maar ook om de binnenwateren van andere gewesten of van andere staten. In die bepaling wordt het begrip ‘binnenwateren’ dus niet gebruikt in de territoriaal beperkte betekenis zoals bedoeld in artikel 2, 4°, van het Scheepvaartdecreet (‘de openbare wateren in het Vlaamse Gewest die voor de scheepvaart kunnen worden gebruikt...’). Door de uitdrukkelijke toevoeging van de zinsnede ‘van andere gewesten of van andere staten’ kan daarover geen misverstand ontstaan. (...)

Een zeeschip of estuair schip dat bijvoorbeeld een reis zou ondernemen die volledig plaatsvindt op de binnenwateren (hetzij binnen Vlaanderen, hetzij grensoverschrijdend naar een ander gewest – het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of het Waals Gewest – of naar een ander land – Nederland, Duitsland, etc.) zal niet onder de uitzondering vallen, en zal op dat ogenblik dus wel degelijk onder het toepassingsgebied van het besluit vallen.

Het toepassingsgebied van het ontwerp is echter wel degelijk beperkt tot schepen die zich op de Vlaamse binnenwateren bevinden of zullen bevinden (zie art. 2). Door de besproken zinsnede in artikel 3, eerste lid, wordt dus geenszins buiten de rechtsgrond (art. 47 van het Scheepvaartdecreet) getreden. Evenmin is er sprake van het uitoefenen van een territoriale bevoegdheid over de binnenwateren van andere gewesten of van andere Staten.”

9. Zoals uit de toelichting van de gemachtigde blijkt, is het niet de bedoeling om een territoriale bevoegdheid over de binnenwateren van andere gewesten of van andere staten uit te oefenen. Die bedoeling moet voldoende duidelijk blijken uit de tekst van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp door, zoals in artikel 47 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, gewag te maken van zeeschepen die zich uitsluitend op de binnenwateren “bevinden of zullen bevinden” en niet van zeeschepen die uitsluitend op die wateren “worden ingezet”.

10. Overeenkomstig artikel 2, 3°, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 moet onder het begrip “binnenschip” worden verstaan “een schip dat uitsluitend of overwegend bestemd is voor de vaart op de binnenwateren, met inbegrip van een estuaire schip” en geldt de teboekstelling van het schip in een register van binnenschepen als vermoeden dat het schip een binnenschip is. Volgens artikel 2, 34°, van hetzelfde decreet is een “zeeschip” elk schip dat geen binnenschip is.

Uit voormelde bepalingen volgt dat elk “estuaire schip” een binnenschip is in de zin van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en dus wordt geacht uitsluitend of overwegend bestemd te zijn voor de vaart op de binnenwateren. De gemachtigde bij het voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 verklaarde in dit verband dat dit berust op een bewuste keuze om redenen van eenduidigheid en rechtszekerheid:¹

“In deze werd, om redenen van eenduidigheid en rechtszekerheid, ervoor geopteerd om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij het begrippenkader van het Belgisch Scheepvaartwetboek. De kwalificatie van estuaire schepen is een materie waarover in de praktijk soms onduidelijkheid bestaat. Daarom wordt het principe dat een estuaire schip een binnenschip is uitdrukkelijk bevestigd, tot tweemaal toe. (...)”

De vermelding in het ontwerp van een afzonderlijke categorie van “estuaire” schepen voegt niets toe aan de bestaande rechtsordening en wordt daarom beter weggelaten.

¹ Zie adv.RvS 69.478/3 van 20 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, opmerking 8 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1007/1, 359).

11. De draagwijdte van de machtiging aan de waterwegbeheerders en de havenbedrijven om “schepen” vrij te stellen (artikel 3, derde lid, van het ontwerp), moet nader worden omschreven. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt immers dat het niet de bedoeling is om aan deze instellingen een verordenende bevoegdheid te verlenen waarbij bepaalde categorieën van schepen vrijgesteld zouden kunnen worden van de door het ontwerp opgelegde verplichtingen, maar wel om enkel individueel aangewezen schepen daarvan te ontlasten. Het verdient aanbeveling om de tekst van de ontworpen bepaling in die zin aan te passen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE