



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.290/3
van 3 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van de regelgeving over technische voorschriften voor
binnenschepen en binnenvaartpersoneel’

Op 5 oktober 2022 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 ‘tot wijziging van de regelgeving over technische voorschriften voor binnenschepen en binnenvaartpersoneel’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, 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 3 november 2022.

*

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 tot wijziging van verschillende besluiten die betrekking hebben op de scheepvaart op de binnenwateren. Zo worden het koninklijk besluit van 24 september 2006 ‘houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk’ (artikel 1 van het ontwerp), het koninklijk besluit van 9 maart 2007 ‘houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk’ (artikelen 2 tot 4), het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende goedkeuring van het besluit 2010-I-8 van 2 juni 2010 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart dat het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn aanneemt en houdende goedkeuring van de besluiten 2010-II-3 en 2010-II-5 van 9 en 10 december 2010 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart tot wijziging van dit Reglement’ (artikel 5), het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen’ (artikelen 6 en 7), en het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 ‘over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’ (artikelen 8 tot 11) gewijzigd.

BEVOEGDHEID

3.1. Het ontwerp kan in beginsel worden ingepast in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor “de regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen” en “de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart en de regels inzake de veiligheid van binnenschepen en binnenschepen die ook voor niet-internationale reizen op zee worden gebruikt” (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10° en 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

3.2.1. In het ontworpen artikel 32, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 (artikel 10 van het ontwerp) worden evenwel de voorwaarden bepaald waaraan een persoon moet voldoen om erkend te worden als arts die een geldige medische verklaring kan afgeven aan dekbemanningsleden die een kwalificatiecertificaat van de Unie aanvragen.

Uit artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de gemeenschappen wat de gezondheidszorgberoepen betreft, bevoegd zijn voor de erkenning met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden. Luidens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de

gewesten bevoegd zijn voor “de vestigingsvoorwaarden, *met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen* en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”.

3.2.2. In advies 67.402/3 van 11 juni 2020 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een erkenningsregeling van artsen die het gezondheidstoezicht in nucleaire inrichtingen uitoefenen, het volgende opgemerkt:

“6. Wat evenwel de *erkenning* van artsen belast met het gezondheidstoezicht betreft, moet worden vastgesteld dat het om een materie gaat waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

Volgens het ontworpen artikel 75.1 van het ARBIS (artikel 34 van het ontwerp) wordt het verplichte gezondheidstoezicht bedoeld in titel 5 (‘Ioniserende stralingen’) van boek V van de Codex over het welzijn op het werk verricht door artsen die erkend zijn door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC). Vermits het gaat om het gezondheidstoezicht in nucleaire installaties, en dus om het uitoefenen van een gezondheidszorgactiviteit door gezondheidszorgbeoefenaars (in dit geval arbeidsartsen), moet toepassing worden gemaakt van de bevoegdheidsverdeling inzake de gezondheidszorgberoepen.

Wat de erkenning¹ ervan betreft, zijn de gezondheidszorgberoepen krachtens artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een gemeenschapsbevoegdheid. Daarmee wordt bedoeld het in individuele gevallen beslissen over de erkenning (wat wordt geregeld in het ontworpen artikel 75.1), met inbegrip van het regelen van de procedure die daarbij moet worden gevolgd (wat wordt geregeld in de ontworpen artikelen 75.3, 75.5 en 75.6). Overigens hebben de gemeenschappen die bevoegdheid ook voor de individuele erkenningsbeslissingen en de regeling van de erkenningsprocedure voor de bijzondere beroepstitel van artsen-specialisten in de arbeidsgeneeskunde (met andere woorden de specialisatie die toegang geeft tot de erkenning die hier wordt uitgewerkt).

De federale overheid is krachtens de artikelen 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), en 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd gebleven voor het vaststellen van de voorwaarden inzake de toegang tot en de uitoefening van gezondheidszorgberoepen, met inbegrip van de mogelijkheid om ter zake te voorzien in een formele toelating, in dit geval de erkenningsvoorwaarden,² die geregeld worden in de ontworpen artikelen 75.2 en 75.4.

Enkel indien voor de regeling van de erkenningsbeslissingen en de erkenningsprocedure een beroep zou kunnen worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, kan de ontworpen bepaling door de federale overheid worden aangenomen. In het andere geval kan niet worden bepaald dat de erkenning door het

¹ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 59.425/VR van 30 juni 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 september 2011 tot toekenning van de erkenningsopdrachten, voor de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de houders van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts die reeds houder zijn van een bijzondere beroepstitel, aan de erkenningscommissies voor een bijzondere beroepstitel overeenkomstig artikel 4bis eerste lid van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen, voor wat betreft de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie’, opmerkingen 2 en 3; adv.RvS 65.203/VR van 25 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 25 april 2019 ‘zur Festlegung des Verfahrens zur Zulassung, Registrierung und Anerkennung der Fachkräfte der Gesundheitspflegeberufe und zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises’, opmerking 4.

² Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Ibid.

FANC moet gebeuren en dient het ontwerp te worden teruggesnoeid om te passen binnen de bevoegdheid van de federale overheid.”³

3.2.3. In tegenstelling tot het ontwerp waarover de Raad het aangehaalde advies heeft gegeven, dat in specifieke erkenningscriteria voorzag die onder meer betrekking hadden op de te volgen vorming en de te voltooien stage,⁴ beperkt het thans voorliggende ontwerp zich ertoe te bepalen dat de betrokkene houder moet zijn van een diploma van master in de geneeskunde of een gelijkwaardig diploma en dat hij over de nodige werkende apparatuur, ruimte, voorzieningen, procedures en documentatie moet beschikken om de naleving van de medische geschiktheidscriteria voor binnenvaartpersoneel na te kunnen gaan, zoals beschreven in bijlage A3 en B4 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022.

In de bijlagen waarnaar wordt verwezen, wordt bovendien niet bepaald over welke apparatuur, ruimte, voorzieningen, procedures en documentatie het gaat. Er wordt enkel geregeld waarop het onderzoek betrekking heeft om de medische geschiktheid van dekbemanningsleden na te gaan (bijlage A3), en de door dekbemanningsleden te vervullen vereisten inzake de medische geschiktheid voor medische aandoeningen worden opgelijst (bijlage B4).

In het licht hiervan lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling niet in specifieke erkenningsvoorwaarden voorziet voor een gespecialiseerde categorie van artsen en dat ze, bij uitbreiding, niet als dusdanig de toegang tot een gezondheidszorgberoep regelt. De voorwaarden waarin het ontworpen artikel 32, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 voorziet, strekken er enkel toe zich ervan te vergewissen dat de medische geschiktheid van dekbemanningsleden die een kwalificatiecertificaat van de Unie aanvragen, op reguliere wijze wordt nagegaan. De ontworpen regeling ligt dan ook in het verlengde van het vereiste dat dekbemanningsleden die een kwalificatiecertificaat van de Unie aanvragen, hun medische geschiktheid moeten aantonen,⁵ en lijkt dan ook te kunnen worden ingepast in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

3.3. Zelfs indien zou worden aangenomen dat de ontworpen regeling een voorwaarde voor de toegang tot een gezondheidszorgberoep betreft in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan voor de ontworpen regeling een beroep worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

³ Adv.RvS 67.402/3 van 11 juni 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 juli 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen en houdende de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2013/59/EURATOM van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM en 2003/122/EURATOM en de opslag buiten gebouwen van radioactieve stoffen’.

⁴ Zie artikel 33 van het koninklijk besluit van 20 juli 2020.

⁵ Artikel 32, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022.

Er kan immers worden aangenomen dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Uit artikel 23, lid 1, van richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad’ vloeit voort dat de arts die een geldige medische verklaring afgeeft door de bevoegde autoriteit *erkend* moet zijn. Bijgevolg moeten ook de voorwaarden worden bepaald waaronder de betrokkenen erkend kunnen worden.

Voorts kan worden aangenomen dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen regeling op die aangelegenheid slechts marginaal is. Het onderzoek van de medische geschiktheid waarop de ontworpen regeling betrekking heeft, betreft immers een zeer beperkte categorie van personen, namelijk de dekbemanningsleden, en, zoals vermeld (opmerking 3.2.3), zijn die voorwaarden beperkt tot het vereiste dat dat de betrokkene houder moet zijn van een diploma van master in de geneeskunde of een gelijkwaardig diploma en dat hij over de nodige werkende apparatuur, ruimte, voorzieningen, procedures en documentatie moet beschikken om de naleving van de medische geschiktheidscriteria voor binnenvaartpersoneel te kunnen nagaan.

RECHTSGROND

4.1. Voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef erbij rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 6, 4°, en § 7, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’ en in de artikelen 55, derde lid, 57, 1°, 2°, 3°, en 5°, 61, § 1, eerste en tweede lid, 62, 63, eerste lid, 83 en 147, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

Artikel 1	Art. 57 Scheepvaartdecreet
Artikel 2	Art. 57 Scheepvaartdecreet
Artikel 3, 1° en 2°	Art. 61, §1 en 62 Scheepvaartdecreet
Artikel 3, 3°	Art. 63, eerste lid Scheepvaartdecreet en Art. 5, §6, °4 en §7 Oprichtingsdecreet DVW Art. 55, derde lid Scheepvaartdecreet
Artikel 4	Art. 63, eerste lid Scheepvaartdecreet
Artikel 5	Art. 57, 1°, f) en 147 Scheepvaartdecreet
Artikel 6	Art. 57 Scheepvaartdecreet
Artikel 7	Art. 57 Scheepvaartdecreet
Artikel 8	Art. 5, §6, °4 en §7 Oprichtingsdecreet DVW
Artikel 9	Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen[...] Artikel 62, derde lid en 63, eerste lid en 147 Scheepvaartdecreet
Artikel 10	Art. 57, 1°, f), 63, eerste lid en 147 Scheepvaartdecreet
Artikel 11	Art. 83 Scheepvaartdecreet

4.2. Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.3. Voor het ontworpen artikel 26, zevende en achtste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 (artikel 8 van het ontwerp) wordt rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 6, 4°, en § 7, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’. In die bepaling wordt De Vlaamse Waterweg nv belast met de uitvoering van de regelgeving over de bemanningsvoorschriften en de bekwaamheidsbewijzen in de binnenvaart, alsook met het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van die regelgeving en wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de maatschappelijke opdracht van de vennootschap nader te omschrijven en om randvoorwaarden vast te leggen voor de uitvoering van haar taken.

De ontworpen regeling houdt evenwel niet alleen een taak in voor de Vlaamse Waterweg nv. De vennootschap wordt gemachtigd om voor de deelname aan de examens die onder haar verantwoordelijkheid worden georganiseerd, of aan onderdelen ervan, toelatingsvoorwaarden op te leggen die betrekking kunnen hebben op, onder meer, de naleving van administratieve voorschriften, en op de leeftijd, de medische geschiktheid, de vaarervaring en de eerder aangetoonde competenties, kennis en vaardigheden van de deelnemer. Hiervoor kan rechtsgrond gevonden worden in artikelen 57, 62, derde lid en 63, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022.

4.4.1. In zoverre voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 55, 57, 61, 62 en 63 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 moet worden opgemerkt dat luidens artikel 55, eerste lid, van dat decreet afdeling 5 (‘Veiligheid van schepen en bemanningsvoorschriften in de binnenvaart’) van hoofdstuk 1 van titel 3 van dat decreet, waarvan die bepalingen deel uitmaken, niet van toepassing is op pleziervaartuigen en marineschepen, en evenmin op zeeschepen, zeesleepboten en zeeduwboten die aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

“a) in getijdenwateren varen of stilliggen;

b) tijdelijk op binnenwateren varen als ze minstens beschikken over:

1) al de volgende certificaten:

i) een certificaat van conformiteit met het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee van 1974 (SOLAS) of een gelijkwaardig certificaat;

ii) een certificaat van conformiteit met het Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen van 1966, of een gelijkwaardig certificaat;

iii) een internationaal certificaat van voorkoming van verontreiniging door olie (International Oil Pollution Prevention (IOPP)) als bewijs voor de conformiteit met het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973/78 (MARPOL);

2) in geval van zeeschepen die niet onder het SOLAS-verdrag, noch het Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen van 1966, noch het MARPOL-verdrag vallen: de relevante certificaten en de uitwateringsmerken die wettelijk verplicht zijn in hun vlaggenstaat;

3) in geval van passagiersschepen die niet vallen onder de verdragen, vermeld in punt 1): een certificaat inzake veiligheidsvoorschriften en normen voor passagiersschepen dat afgegeven is overeenkomstig richtlijn 2009/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen.”

Er moet bijgevolg worden nagegaan of het ontwerp niet van toepassing is op de voormelde schepen.

4.4.2. Volgens de gemachtigde is dat inderdaad niet het geval:

“Het ontworpen BVR wijzigt 5 regelgevende teksten, waarvoor hieronder telkens het toepassingsgebied met de decretale delegatie wordt vergeleken.

- KB van 24 september 2006 houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk

⇒ Het KB is van toepassing op de openbare binnenwateren van het Koninkrijk die voor de scheepvaart bestemd zijn of gebruikt worden, waarbij de in het SVD opgenomen uitzonderingen niet spelen. Op zich kent het KB dus inderdaad een ruimer toepassingsgebied. Evenwel heeft het te wijzigen artikel 4.07 slechts betrekking op de verplichting om een Inland AIS-apparaat aan boord te hebben. Hoewel dit artikel de toepassing niet letterlijk beperkt tot commerciële binnenvaartschepen, geldt dit in de praktijk wel zo (zeevarende schepen hebben immers verplicht een ‘class A-station’ aan boord, en voor pleziervaart worden ‘class B-stations’ toegelaten⁶). Het is alleszins niet de bedoeling om de decretale delegatie te buiten te gaan.

- KB van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk

⇒ Overeenkomstig artikel 2 is het KB (onder andere) niet van toepassing op (3°) oorlogsschepen en marinehulpschepen, (7°) schepen waarmee uitsluitend niet bedrijfsmatig wordt gevaren, in het bijzonder pleziervaartuigen; en (9°) zeeschepen. Het toepassingsgebied is dan ook beperkter dan de decretale delegatie zodat die niet te buiten wordt gegaan.

- koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende goedkeuring van het besluit 2010-I-8 van 2 juni 2010 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart dat het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn aanneemt en houdende goedkeuring van de besluiten 2010-II-3 en 2010-II-5 van 9 en 10 december 2010 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart tot wijziging van dit Reglement

⇒ De opheffing van art. 8 van het KB van 30 november 2011 heeft betrekking op de medische verklaring die binnen het kader van enkele bepalingen van het RSP moet worden voorgelegd. In principe valt hieronder ook het sportpatent (voor de pleziervaart op de Rijn), doch het is uiteraard slechts de bedoeling om het betrokken artikel uitsluitend op te heffen voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest (dus niet voor wat betreft de afgifte van pleziervaartcertificaten). In zoverre het toepassingsgebied ruimer zou kunnen begrepen worden, is het ook hier alleszins niet de bedoeling om de decretale delegatie te buiten te gaan.

- besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen

⁶ Voetnoot van het antwoord van de gemachtigde: <https://www.visuris.be/download/2092d6b4-761d-4ace-99cf-43da548ce039?dl=0>, p.7

⇒ Overeenkomstig artikel 4, §3 is het BVR (onder andere) niet van toepassing op (2°) marineschepen, alsook niet op zeeschepen, met inbegrip van zeesleepboten en zeeduwboten, die aan dezelfde voorwaarden als benoemd in het SVD voldoen. In het BVR is geen letterlijke uitzondering voor pleziervaartuigen voorzien, maar dit blijkt wel letterlijk uit de nota bij het indertijd opgestelde BVR: ‘Er wordt ook aangegeven dat de omzetting slechts gedeeltelijk is omdat de veiligheidsregels met betrekking tot de pleziervaartuigen en de plezierboten, niet werden geregionaliseerd.’ De decretale delegatie wordt dienvolgens niet te buiten gegaan.

- besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel

⇒ Het besluit is overeenkomstig artikel 3, §2 niet van toepassing op (1°) personen die varen om sportieve of recreatieve redenen (pleziervaartuigen), (3°) personen die betrokken zijn bij het bedienen van vaartuigen die door de strijdkrachten, diensten voor de handhaving van de openbare orde, civiele bescherming, vaarwegbeheerders, brandweerdiensten en andere hulpdiensten worden gebruikt (o.a. marineschepen) en (4°) personen die betrokken zijn bij het bedienen van zeeschepen (zeeschepen). De decretale delegatie wordt dienvolgens niet te buiten gegaan.”

4.4.3. Artikel 1 van het ontwerp beperkt zich ertoe een verwijzing in artikel 4.07 van het Algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk naar artikel 7.06, derde lid, van bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften van binnenschepen’ te vervangen door een verwijzing naar hetzelfde artikel van de editie 2021/1 van de Europese standaard tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen (hierna: ES-TRIN 2021/1). Dat artikel van de ES-TRIN 2021/1 is enkel van toepassing op binnenschepen.⁷ Bijgevolg kan worden aangenomen dat de ontworpen wijziging enkel betrekking heeft op diezelfde schepen.

De wijzigingen van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 waarin de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp voorzien, en de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 waarin de artikelen 6 en 7 van het ontwerp voorzien, hebben betrekking op de stadsrondvaartboten of alleenvarende duwbakken, en derhalve niet op een van de in artikel 55, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 vermelde categorieën van vaartuigen.

Wat het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 betreft, kan, zoals de gemachtigde terecht aangeeft, uit artikel 3, § 2, van dat besluit worden afgeleid dat de ontworpen regelingen niet van toepassing zijn op een van de in artikel 55, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 vermelde categorieën van vaartuigen.

4.4.4. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, tot opheffing waarvan artikel 5 van het ontwerp strekt, regelt de medische verklaring die overeenkomstig het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn moet worden overgelegd door een bemanningslid, een kandidaat voor het Rijnpatent of een houder van een Rijnpatent om de lichamelijke en geestelijke geschiktheid aan te tonen.

⁷ Zie immers artikelen 25.01, lid 2, c), en 26.01, lid 1, d) en lid 2, b), van de ES-TRIN 2021/1, waaruit blijkt dat artikel 7.06 niet van toepassing is op zeeschepen en pleziervaartuigen.

Uit artikel 2.02 van dat reglement vloeit voort dat de bemanningsvoorschriften waarin wordt voorzien, waaronder de vereisten inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid, van toepassing zijn op de bemanning en het veiligheidspersoneel die zich overeenkomstig het Rijnvaartpolitie­reglement aan boord bevinden van *schepen die de Rijn bevaren*. Uit artikel 2.01 van hetzelfde reglement blijkt weliswaar dat het moet gaan om welbepaalde schepen,⁸ maar hieruit kan niet worden opgemaakt dat het gaat om andere vaartuigen dan een van de in artikel 55, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 vermelde categorieën van vaartuigen.

De gemachtigde lijkt aan te voeren dat de opheffing van artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 moet worden gelezen in het licht van de bevoegdheidverdelende regels en dat op grond daarvan die opheffing enkel betrekking heeft op de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

Indien het Vlaamse Gewest een regelgeving tot stand brengt, moet ervan worden uitgegaan dat hij zijn bevoegdheid aanwendt op een wijze die bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen, waartoe de bevoegdheidverdelende regels behoren.⁹ Vermits de gewestbevoegdheid voor de regels met betrekking tot de bemanningsvoorschriften inzake de binnenvaart betrekking heeft op de vaart met binnenschepen of binnenvaartuigen,¹⁰ kan inderdaad worden aangenomen dat de opheffing van artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 enkel betrekking heeft op bemanningsleden van die schepen.

Overigens blijkt ook uit de nota aan de Vlaamse Regering dat met de opheffing van artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 de binnenvaart wordt beoogd. Zo wordt gesteld dat die bepaling

“niet meer afgestemd [blijkt] op de praktijk. Het Bestuur Medische Expertise waarvan sprake in dit artikel is immers een federale instelling en er worden binnen deze instelling thans geen medische verklaringen *in het kader van de binnenvaart* meer afgegeven. Dienvolgens wordt deze bepaling opgeheven.

De afgifte van medische verklaringen in het kader van het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn wordt verder geregeld door artikel 10.”

Artikel 10 van het ontwerp, waarnaar wordt verwezen, strekt tot wijziging van artikel 32 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022. Zoals is uiteengezet in opmerking 4.4.3, is die bepaling niet van toepassing op een van de in artikel 55, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 vermelde categorieën van vaartuigen.

⁸ Luidens die bepaling is deel II van het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn van toepassing op schepen met een lengte van 20m of meer; schepen waarvan het product van L · B · T gelijk is aan 100m³ of meer; sleep- en duwboden die ervoor zijn ingericht, schepen als bedoeld in het eerste lid of drijvende inrichtingen te slepen, te duwen langs zijde vastgemaakt mee te voeren; schepen die een toelatingscertificaat als bedoeld in het ADN-bezitten; passagiersschepen en drijvende werktuigen. Veerponten worden daarentegen uitgesloten.

⁹ Zie RvS 2 april 2019, nr. 244.09, *Belgische Staat t. Vlaams Gewest*, § 56.6.

¹⁰ Adv.RvS 66.360/3 van 12 juli 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 8 maart 2007 betreffende binnenschepen die ook voor niet-internationale zee­reizen worden gebruikt’, opmerking 5.3.2.

4.4.5. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat kan worden aangenomen dat het ontwerp niet van toepassing is op een van de in artikel 55, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 vermelde categorieën van vaartuigen.

4.5. In zoverre voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens in het ontworpen artikel 25/4, zevende lid, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 (artikel 3, 3°, van het ontwerp) rechtsgrond wordt gezocht in artikel 55, derde lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, moet eraan worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, er al eerder op heeft gewezen dat de in die bepaling vervatte delegatie overmatig ruim is, in zoverre de regeling van essentiële elementen van een door artikel 22 van de Grondwet aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheid aan de Vlaamse Regering wordt overgelaten zonder dat in een bekrachtiging door de decreetgever wordt voorzien en zonder dat wordt aangetoond dat uitzonderlijke omstandigheden die machtiging verantwoorden en dat het dan ook raadzaam is artikel 55 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 bij de eerstvolgende gelegenheid te wijzigen zodat het meer in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.¹¹

VORMVEREISTEN

5. Artikel 3 van het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/071 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 6 september 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming¹² heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.¹³

¹¹ Adv.RvS 70.951/3 van 11 maart 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022, opmerking 3.1.1.

¹² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

¹³ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt verwezen naar richtlijn (EU) 2017/2397, naar gedelegeerde richtlijn (EU) 2020/12, evenals naar gedelegeerde verordening (EU) 2021/1308 van de Commissie van 28 april 2021 ‘tot wijziging van de bijlagen I en II bij Richtlijn (EU) 2016/1629 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de wijziging van de lijst van binnenwateren in de Unie en de minimale technische voorschriften voor vaartuigen’. Gevraagd in welke mate het ontwerp strekt tot omzetting van de voormelde regels, maakte de gemachtigde de hiernavolgende omzettingstabel over:

Art. 1	Wijziging aan de bijlage bij het KB van 24 september 2006 om dit in overeenstemming te brengen met de geldende ES-TRIN-2021/1 voorschriften, zoals ingevoerd bij de gedelegeerde verordening (EU) 2021/1308 van de Commissie van 28 april 2021. Dit betreft geen omzetting.
Art. 2	Wijziging van de definitie van stadsrondvaartboten KB van 9 maart 2007. Gevolg van de aanpassing als voorzien door art. 6 , welke een (onderdeel van) omzetting van artikel 24, tweede lid RL (EU) 2016/1629 betreft.
Art. 3	Nationale regeling van de uitzondering zoals aangemeld bij de EC op grond van artikel 7 (3) van RL (EU) 2017/2397 (https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-06/List%20of%20exemptions%20for%20non-linked%20waterways.pdf)
Art. 4	Toevoegen van een bijlage i.v.m. competenties personen stadsrondvaartboten. Zie redenering hierboven.
Art. 5	Beoogt interne werking en organisatie: opheffing van de bepaling omtrent Bestuur Medische Expertise (federale dienst). Betreft geen omzetting.
Art. 6	Artikel 24, tweede lid RL (EU) 2016/1629
Art. 7	Betreft de vervanging (actualisering) van bijlage 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018, zodat deze in overeenstemming is met de geldende ES-TRIN-2021/1 voorschriften, zoals ingevoerd bij de gedelegeerde verordening (EU) 2021/1308 van de Commissie van 28 april 2021. Betreft geen omzetting.
Art. 8	Verdere omzetting van art. 19 RL 2017/2397.
Art. 9	Verdere omzetting van art. 21 RL 2017/2397.
Art. 10	Verdere omzetting van art. 23 RL 2017/2397.
Art. 11	Betreft het invoeren van retributies voor het afnemen van examens en andere administratieve werkzaamheden van DVW rond de

	kwalificatiecertificaten. Regel van interne werking, gebaseerd op de grondslag die het Scheepvaartdecreet hiervoor voorziet – geen omzetting.
--	---

Het strekt tot aanbeveling om in de nota aan de Vlaamse Regering bij de definitieve goedkeuring van het ontwerp gewag te maken van deze omzettingen.

7. In de ontworpen artikelen 26, achtste lid, 32, § 2, derde lid, en 32/1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 (artikelen 8, 10 en 11 van het ontwerp) wordt verwezen naar het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn en de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren, waarmee de Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (hierna: het ADN-reglement) wordt bedoeld.¹⁴

Gevraagd of die normen in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, verklaarde de gemachtigde:

“Wat betreft het **ADN**: hiervan werd de laatste versie bekendgemaakt bij het BVR van 21 mei 2021 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, wat betreft de voorwaarden waaronder het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren is toegestaan. Dit BVR is gepubliceerd in het BS van 16 juni 2021 (pagina 62162 e.v.).

De bijlage die bij het besluit van 21 mei 2021 is gevoegd, is de laatste versie van het ADN.

Wat betreft het **RSP**: De laatste versie van het RSP is niet gepubliceerd. Echter, binnen de CCR werd onlangs een akkoord bereikt omtrent de inhoud van een nieuw RSP, dat in lijn werd gebracht met de bepalingen van RL 2017/2397. Dit zou in de komende weken door middel van een CCR-besluit ook daadwerkelijk worden aangenomen en zou in werking treden op 1 april 2023. Er is thans reeds contact met de Waalse collega's om te voorzien in een tijdige gezamenlijke publicatie van dit nieuwe RSP.”

Zolang er geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is tot stand gekomen, is het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat hij niet tegenwerpbaar is aan iedereen.

8.1. In de ontworpen bijlage 5 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 (artikel 7 van het ontwerp en bijlage 2 erbij) wordt verwezen naar een aantal Europese normen waaraan moet worden voldaan. Voorts wordt in die bijlage, evenals in het ontworpen artikel 4.07 van het van het Algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk (artikel 1 van het ontwerp) verwezen naar de ES-TRIN 2021/1.

¹⁴ De gemachtigde verklaarde dat de ontworpen bepalingen zouden worden aangepast teneinde op een juridisch correcte manier te verwijzen naar het ADN-reglement.

De gemachtigde verklaarde dienaangaande dat

“in dit geval enkel [wordt] verwezen naar deze normen omdat de Europese regelgeving (met name ES-TRIN 2021/1 die rechtstreeks van toepassing verklaard bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/1308 VAN DE COMMISSIE van 28 april 2021) zelf naar die normen verwijst en er op basis van de huidige bijlage een aantal uitzonderingen op die voorschriften worden geformuleerd. Het is dan ook onmogelijk om hier zelf alternatieven/varianten voor uit te schrijven (bijvoorbeeld zelf de technische regels uitschrijven of minder strikte eisen opstellen), gezien de dwingende toepasselijke verklaring op grond van Europese regelgeving.”

Wat de ES-TRIN 2021/1 betreft, voegde hij daar nog het volgende aan toe:

“Deze norm werd immers rechtstreeks van toepassing verklaard bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/1308 VAN DE COMMISSIE van 28 april 2021. Daarin wordt bepaald dat de technische voorschriften voor voertuigen de voorschriften in ES-TRIN 2021/1 zijn (cf. bijlage II). Gedelegeerde verordeningen zijn direct toepasbaar en hoeven niet te worden omgezet in nationale wetgeving. Lidstaten zijn bovendien verplicht om gedelegeerde verordeningen uit te voeren, wat o.i. impliceert dat ES-TRIN 2021/1 geldt, zelfs zonder woordelijke aanpassing van de verwijzing ernaar in de nationale regelgeving. Desalniettemin is het gepast om een correcte verwijzing in de regelgeving te voorzien en zodoende huidige aanpassing door te voeren.”

8.2. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.¹⁵

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost.¹⁶ Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een

¹⁵ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

¹⁶ Zie in dat verband artikel 20 van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 22 september 2022 aangenomen wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake Economie’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nrs. 55-2742/007 en 55-2742/009), waarbij artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht wordt aangevuld met een nieuw lid dat luidt als volgt: “De Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.” Zie daarover ook adv.RvS 71.335/1 van 18 mei 2022 over dat voorontwerp van wet, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2742/001, 133-136 (opmerkingen 12.1 tot 12.6).

vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

Het gegeven dat de ES-TRIN 2021/1 zelf naar die Europese normen verwijst, en dat die standaard bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/1308 van toepassing wordt verklaard, doet hieraan geen afbreuk. Overigens moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die aan hen worden opgelegd, nauwkeurig te kennen.¹⁷ De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.¹⁸ Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening die niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.¹⁹ Het Hof heeft zich er ook tegen verzet dat verplichtingen die zijn opgenomen in een gemeenschapsregeling die niet werd bekendgemaakt in de taal van een lidstaat, hoewel deze taal een officiële taal van de Europese Unie is, kunnen worden opgelegd aan particulieren in deze staat, ook al hadden deze personen via andere wegen van deze regeling kennis kunnen nemen.²⁰ Bijgevolg lijkt het probleem van de verwijzingen naar niet bekendgemaakte technische normen die niet beschikbaar zijn in het Nederlands, zich in het recht van de Europese Unie in gelijkaardige termen te stellen als in de interne rechtsorde.

Bij de totstandkoming van gedelegeerde verordening 2021/1308 kon de Europese Commissie trouwens worden gewezen op de verplichting tot vertaling en bekendmaking van de betrokken normen, vermits de Europese Commissie voor de vaststelling van die verordening de door de lidstaten aangewezen deskundigen moest raadplegen. Het lijkt dan ook raadzaam dat in de toekomst hiervoor van die gelegenheid gebruik wordt gemaakt.

9.1. De ontworpen artikelen 30, § 4, derde lid, en 32, § 1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 (artikelen 9 en 10, 2°, van het ontwerp) bevatten machtigingen aan de Vlaamse minister bevoegd voor de waterinfrastructuur en het waterbeleid (hierna: de minister). Een delegatie aan een minister kan evenwel enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

¹⁷ Zie o.m.: HvJ 20 mei 2003, C-469/00, *Ravil SARL, Bellon import SARL en Biraghi SpA*, ECLI:EU:C:2003:295, punt 93; HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 38.

¹⁸ HvJ 21 juni 2007, C-58/06, *Stichting ROM-projecten t. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

¹⁹ HvJ 10 maart 2009, C-345/N06, *Gottfried Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

²⁰ HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 51. Zie ook HvJ 22 februari 2022, C-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, ECLI:EU:C:2022:101, punten 40-52.

9.2. In het licht van het voorgaande werd aan de gemachtigde om nadere toelichting gevraagd over de draagwijdte van de delegatie aan de minister om “het praktische verloop van de procedure om simulatoren goed te keuren” vast te stellen (ontworpen artikel 30, § 4, derde lid). Hij verklaarde dienaangaande het volgende:

“De *voorwaarden* waaronder de binnenvaartsimulatoren kunnen worden goedgekeurd, zijn voorgeschreven door artikel 21, lid 1 en 2 van Richtlijn (EU) 2017/2397 en Bijlage III bij Gedelegeerde Richtlijn (EU) 2020/12. Zij werden omgezet in intern recht bij artikel 30, §4, en Bijlage B3 van het BVR over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel.

De *procedure om de goedkeuring te verkrijgen*, is gedeeltelijk voorgeschreven door Bijlage III bij Gedelegeerde Richtlijn (EU) 2020/12. Die bepalingen werden omgezet in intern recht bij artikel 30, §2, 3 en 4, en Bijlage B3 van het BVR over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel.

Het vaststellen van de nadere, concrete procedure volgens dewelke de goedkeuring van binnenvaartsimulatoren zal gebeuren, is o.i. te beschouwen als een regeling van bijkomstige aard, welke aan de minister gedelegeerd kan worden.

Het gaat dan in bijzonder om de procedure voor behandeling van een dossier, het regelen van handtekenbevoegdheden, enzovoort. Dit zou inderdaad de vorm van een draaiboek kunnen aannemen.”

Gelet hierop kan de delegatie aan de minister worden aanvaard.

9.3. Om nadere toelichting gevraagd over de draagwijdte van de delegatie aan de minister om de voorwaarden voor de erkenning van artsen nader te specificeren en om het praktische verloop van de procedure voor de erkenning van artsen vast te leggen (ontworpen artikel 32, § 1, vierde lid), antwoordde de gemachtigde:

“De erkenningvoorwaarden, alsook de voorwaarden waaronder de erkenning kan worden ingetrokken of geschorst, worden in artikel 10 van het ontwerp-BVR zelf vastgesteld, nu dit de essentie van de erkenningsregeling uitmaakt.

Het vaststellen van de concrete procedure volgens dewelke de erkenning van de artsen zal gebeuren, lijkt daarentegen wel te kunnen worden beschouwd als een regeling van bijkomstige aard, zodat een delegatie aan de minister hier mogelijk lijkt. Het gaat dan in bijzonder om meer technische aspecten, zoals bijvoorbeeld de wijze van aanvraag en aanlevering van bewijs dat voldaan is aan de voorwaarden, of de formaliteiten omtrent de erkenning zelf.”

Er kan inderdaad worden aangenomen dat de regeling van de procedure voor de erkenning van artsen een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid is die aan de minister kan worden overgelaten.

Wat de nadere regeling van de voorwaarden voor de erkenning van artsen betreft, moet evenwel worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 32, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 zich ertoe beperkt te bepalen dat de betrokkene houder moet zijn van een diploma van master in de geneeskunde of een gelijkwaardig diploma en dat hij over de nodige werkende apparatuur, ruimte, voorzieningen, procedures en documentatie moet beschikken om de naleving van de medische geschiktheidscriteria voor binnenvaartpersoneel te kunnen nagaan, zoals beschreven in bijlage A3 en B4 bij dat besluit. De machtiging aan de

minister om die voorwaarden “nader te specificeren” mag er niet toe leiden dat in bijkomende voorwaarden wordt voorzien. Bovendien moet ook in acht worden genomen wat hiervoor wordt opgemerkt omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (opmerkingen 3.2.1 tot 3.3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 8

11.1. In het ontworpen artikel 26, zevende lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 wordt De Vlaamse Waterweg nv gemachtigd om voor de deelname aan de examens die onder haar verantwoordelijkheid worden georganiseerd, of aan onderdelen ervan, toelatingsvoorwaarden op te leggen die betrekking kunnen hebben op de naleving van administratieve voorschriften en op de leeftijd, de medische geschiktheid, de vaarervaring en de eerder aangetoonde competenties, kennis en vaardigheden van de deelnemer. De Vlaamse Waterweg nv kan ook nadere regels vaststellen over het verloop en de inhoud van de examens, algemeen geldende vrijstellingen van examenonderdelen en de mogelijkheid om individuele vrijstellingen te bekomen, de mogelijkheid om examenonderdelen meer dan een keer af te leggen en de uitreiking van diploma’s en getuigschriften.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals De Vlaamse Waterweg nv, 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. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.²¹

²¹ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de

11.2. Erop gewezen dat de delegatie aan De Vlaamse Waterweg nv wel erg ruim lijkt te zijn in het licht van het voorgaande, verklaarde de gemachtigde:

“Er wordt voorgesteld om de tekst als volgt te herformuleren:

De Vlaamse Waterweg nv kan voor de deelname aan de examens die onder haar verantwoordelijkheid worden georganiseerd, of aan onderdelen ervan, toelatingsvoorwaarden opleggen. De voormelde toelatingsvoorwaarden hebben betrekking op:

1° de naleving van administratieve voorschriften, met name de betaling van de retributie, vermeld in artikel 32/1;

2° de eerder aangetoonde competenties, kennis en vaardigheden van de deelnemer waarop examenonderdelen die door het Europees Comité voor de opstelling van standaarden voor de binnenvaart worden vastgesteld in de standaarden voor geharmoniseerde praktijkexamens op Europees vlak, betrekking hebben.

De Vlaamse Waterweg nv kan ook nadere regels vaststellen over de volgende zaken:

1° het verloop en de inhoud van de examens;

2° algemeen geldende vrijstellingen van examenonderdelen voor wie eerder heeft aangetoond over de competenties, kennis en vaardigheden te beschikken waarop die examenonderdelen betrekking hebben;

3° de mogelijkheid om op grond van eerder aangetoonde competenties, kennis en vaardigheden waarop examenonderdelen betrekking hebben, individuele vrijstellingen van die examenonderdelen te verkrijgen;

4° de mogelijkheid om examenonderdelen meer dan één keer af te leggen als de deelnemer bij een eerste poging niet geslaagd is;

5° de uitreiking van diploma's of getuigschriften als de deelnemer voor een examen of examenonderdeel geslaagd is.

Motivering voor de aanpassingen: principieel wordt aan DVW de mogelijkheid geboden om toelatingsvoorwaarden op te leggen, indien dit noodzakelijk geacht wordt voor de goede werking van haar diensten in het kader van de organisatie van de examens, zonder dat dit invloed heeft op de uitvoerbaarheid van het BVR.

Vervolgens worden de onderdelen waarvoor toelatingsvoorwaarden kunnen opgelegd worden, wel beperkt.

- Wat betreft de retributies, dit hangt samen met het thans ontwikkelde artikel 11. Het wordt noodzakelijk geacht dat DVW voorafgaand aan het afleggen van een examen kan vragen dat de voor het examen verschuldigde retributie wordt voldaan;

- De mogelijke toelatingsvoorwaarden inzake leeftijd, medische geschiktheid en vaartijd worden weggelaten. Het lijkt immers niet noodzakelijk om het vervuld zijn van die vereisten reeds na te gaan in de fase van de toelating tot het examen. Dit werd aangewezen geacht zodat de kandidaten geen ‘zinloze’ examens zouden afleggen (aangezien in sommige gevallen misschien al onmiddellijk duidelijk kon zijn dat zij een bepaalde vergunning/certificaat om die redenen (nog) niet konden behalen), maar dit kan

bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

ook opgelost worden door de kandidaten in de fase van de toelating tot het examen correct te informeren over de voorwaarden voor afgifte van de betrokken vergunning.

De bevoegde autoriteit dient deze voorwaarden in ieder geval na te gaan op het ogenblik dat het betrokken kwalificatiecertificaat of de betrokken specifieke vergunning zelf wordt aangevraagd.

- Wat betreft de eerder aangetoonde competenties en vaardigheden wordt thans uitdrukkelijk vermeld dat dit enkel betrekking kan hebben op de examenonderdelen uit de door CESNI opgestelde standaarden voor geharmoniseerde praktijkexamens op Europees vlak. Deze standaarden geven de minimumvereisten aan voor de verplichte praktijkexamens. Zo somt bijvoorbeeld de ‘standaard voor het verkrijgen van het kwalificatiecertificaat op operationeel niveau’ 75 specifieke examenonderdelen op en geeft het aan welke examenonderdelen *moeten* bevraagd worden en welke *kunnen* bevraagd worden. (https://www.cesni.eu/wp-content/uploads/2022/05/practical-exam-OL_NL.pdf)

De wens om met toelatingsvoorwaarden te werken is meestal het gevolg van één van volgende oorzaken:

1. De examencommissie heeft niet de expertise om een bepaalde competentie te beoordelen: vb. inzake EHBO;
2. De kost om een examen voor een bepaalde competentie in te richten is te groot waardoor alternatieven gezocht moeten worden: vb. praktijk reddend zwemmen of praktijk brandbestrijding.

Voor wat betreft het examen matroos gaat het bijvoorbeeld om de volgende ‘problematische’ onderdelen:

Toelatingsvoorwaarde	Examenonderdelen die niet bevraagd worden
EHBO brevet	63: Eerste medische hulp te verlenen
Reddend zwemmen	65. te assisteren bij reddingsoperaties en te zwemmen
Brandbestrijding	68: Kenmerken van brand en ontstekingsmechanismen en brandhaarden te onderscheiden 69: Verschillende soorten brandblustoestellen te gebruiken 70: Te handelen overeenkomstig de procedures en organisatie voor brandbestrijding aan boord 71: Instructies op te volgen m.b.t. de persoonlijke uitrusting, methoden, blusmiddelen en -procedures bij brandbestrijding en reddingsoperaties

Dit zijn allemaal examenonderdelen van categorie I en moeten dus bevestigd worden. EHBO-opleidingen, brandbestrijdingsopleidingen en zwembrevetten worden evenwel veelvuldig door andere organisaties aangeboden.

DVW zou graag de mogelijkheid voorzien dat aan kandidaten wordt gevraagd om dergelijke brevetten elders te behalen en dit als toelatingsvoorwaarde voor het door haar georganiseerde examen op te leggen. Deze toelatingsvoorwaarde houdt dan in dat er voor deze competentie een vrijstelling verleend wordt (de toelatingsvoorwaarden en vrijstelling zijn dus 1 op 1 aan mekaar gekoppeld).

Ook het modelexamen matroos (https://www.cesni.eu/wp-content/uploads/2021/12/model_examination_OL_nl.pdf) voorziet de mogelijkheid om kandidaten certificaten te laten voorleggen waarmee eerder behaalde competenties worden aangetoond.

Wat betreft de overige nadere regels die kunnen vastgesteld worden, wordt verwezen naar artikel 20ter/1 van het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht, zoals ingevoegd bij het Scheepvaartdecreet.”

11.3. Met het door de gemachtigde gemaakte tekstvoorstel kan in beginsel worden ingestemd. In zoverre, evenwel, uit zijn antwoord blijkt dat met de ontworpen regeling eerder wordt beoogd om de examinering van bepaalde vakbekwaamheden over te laten aan externe instanties, en De Vlaamse Waterweg nv de mogelijkheid te geven om brevetten te vereisen waaruit blijkt dat de examens in kwestie succesvol zijn afgelegd, rijst de vraag of dat niet beter met zoveel woorden in de ontworpen regeling wordt bepaald.

Artikel 10

12. In het ontworpen artikel 32, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 (artikel 10, 1°, van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van een arts die door de minister, of de gemachtigde van de minister *of door een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat* is erkend.

Naar het voorbeeld van onder meer de artikelen 22, § 2, eerste lid, 24, 26, vierde lid, 29, 3°, en 30, § 8, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 moet ook in de mogelijkheid worden voorzien dat het gaat om een door een bevoegde autoriteit *van een ander gewest* erkende arts.

Bijlage 2

13. Artikel 1.02 van de ontworpen bijlage 5 bij het besluit van Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 wordt het best nog eens grondig nagekeken. Zo heeft dit artikel ten onrechte twee inleidende zinnen en is in het eenentwintigste tot het achtentwintigste streepje telkens het woord “artikel” weggefallen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE