



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.846/3

van 9 juli 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk, het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen en het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’

Op 10 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk, het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen en het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juli 2025.

*

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

2.1. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 ‘houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk’, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 ‘tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen’, en van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 ‘over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’. Die wijzigingen strekken er in hoofdzaak toe om, ter gedeeltelijke uitvoering van de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2477 van de Commissie van 30 augustus 2023 ‘tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1629 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de classificatie van binnenwateren in de Unie en de minimale technische voorschriften voor vaartuigen’ (artikel 1 van het ontwerp), de voormelde besluiten in overeenstemming te brengen met het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn (hierna: “RSP”) en van de nieuwe Europese standaard tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen, namelijk ES-TRIN 2023/1.

2.2. Hoofdstuk 2 van het ontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 (artikelen 2 tot 11). Die wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 wordt opgeheven, aangezien het overbodig is geworden (artikel 2).
- De bekwaamheidseisen voor matroos-motordrijver worden opgeheven en die voor machinist worden hieraan aangepast (artikel 3).
- Er wordt niet langer vereist dat de tachograaf voor de controlerende diensten te allen tijde bereikbaar moet zijn, maar in de plaats hiervan kan de schipper de uitlezing van de tachograaf op ieder moment voorleggen aan de bevoegde autoriteit (artikelen 4 en 5).
- In navolging van het RSP wordt bepaald dat machinisten kunnen worden vervangen door machinist-motordrijvers, bijkomende volmatrozen, of in sommige gevallen bijkomende matrozen (artikelen 6 en 7, 3°).
- Er wordt bepaald dat op schepen voor dagtochten en hotelschepen met passagiers aan boord minstens één lid van de bemanning moet beschikken over het relevante kwalificatiecertificaat (artikel 7, 1°).
- Voor schepen die op vloeibaar gas varen wordt bepaald dat elk bemanningslid dat betrokken is bij het bunkeren ervan moet beschikken over een kwalificatiecertificaat op het gebied van vloeibaar gas (artikel 8).

- De bijlagen bij het koninklijk besluit van 9 maart 2007 worden in overeenstemming gebracht met het RSP en met de wijzigingen die bij het ontworpen besluit worden doorgevoerd (artikelen 9, 10 en 11).

2.3. Hoofdstuk 3 strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 (artikelen 12 tot 29). Deze wijzigingen strekken vooreerst ertoe om de verwijzingen naar “ES-TRIN 2021/1” te vervangen door “ES-TRIN 2023/1”. Daarnaast worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- Bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018, dat de ES-TRIN-norm 2017/1 bevat, wordt opgeheven (artikel 19).
- Stadsrondvaartboten worden vrijgesteld van de verplichting uit artikel 10.11, lid 17, van de ES-TRIN-norm 2023/1 (artikel 21, 2°).
- De commissie van deskundigen krijgt de bevoegdheid om voor stadsrondvaartboten afwijkingen toe te staan van bijlage 8 bij de ES-TRIN-norm 2023/1 als de mitigerende maatregelen uit de risicoanalyse vermeld in artikel 30.04 van die norm een gelijkwaardig veiligheidsniveau garanderen (artikel 24).

2.4. Hoofdstuk 4 strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 (artikelen 30 tot 34). Die wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- De regels in verband met het vaartijdenboek worden gewijzigd (artikel 30).
- Er worden een aantal foutieve verwijzingen verbeterd (artikelen 31 en 32).
- De minimumeisen voor de certificering als dekman worden versoepeld voor personen die instromen vanuit de zeevaart en beschikken over een vaarbevoegdheidsbewijs of bekwaamheidsbewijs (artikel 33).
- De bijlagen B1, B2 en B3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 worden vervangen (artikel 34).

2.5. Hoofdstuk 5 bevat de slotbepalingen (artikelen 35 en 36). Zo wordt bepaald dat artikel 34 van het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2026 (artikel 35).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef.¹

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Artikel 21, 2°, van het ontwerp strekt ertoe de stadsrondvaartboten vrij te stellen van artikel 10.11, lid 17, van de ES-TRIN-norm 2023/1. Daarnaast strekt artikel 24 van het ontwerp ertoe om de commissie van deskundigen te machtigen om afwijkingen toe te staan van bijlage 8 bij de ES-TRIN-norm 2023/1 als de mitigerende maatregelen uit de risicoanalyse, vermeld in artikel 30.04 van die norm een gelijkwaardig veiligheidsniveau garanderen.

De gemachtigde verduidelijkte dat voor deze bepalingen beroep wordt gedaan op 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 de lidstaten, onverminderd de Herzene Rijnvaartakte, 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.

De Europese Commissie moet dan wel overeenkomstig artikel 24, lid 3, van richtlijn (EU) 2016/1629 in kennis worden gesteld van deze ontheffingen.

5.1. Hoofdstuk 3 van het ontwerp strekt er onder meer toe in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 de verwijzingen naar de ES-TRIN-norm 2021/1 te vervangen door verwijzingen naar de nieuwe ES-TRIN-norm 2023/1, ter uitvoering van de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2477.

Gevraagd of de ES-TRIN-norm 2023/1 werd gepubliceerd door het Bureau voor Normalisatie (hierna: NBN) en of deze werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad of in het Publicatieblad van de Europese Unie antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Ik kan u mededelen dat ES-TRIN 2023/1 geen norm is in de zin van andere normen die door het NBN worden gepubliceerd. Het zijn technische voorschriften voor binnenschepen die door CESNI (<https://www.cesni.eu/nl/>) besloten zijn en die zowel door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart als door de Europese Commissie in wetgeving uitgevaardigd worden. De standaarden worden gepubliceerd op de website van CESNI onder <https://www.cesni.eu/nl/standaarden-en-toelichtingen/>.

De beide wetgevingskaders verwijzen naar de technische voorschriften in ES-TRIN:

CCR: Protocol 15 van de aangenomen besluiten 2022-II: <https://ccr-zkr.org/files/documents/resolutions/ccr2022-II.nl.pdf>, en reglement gepubliceerd op <https://ccr-zkr.org/13020500-nl.html#05>

¹ Bijgevolg is het niet nodig om, zoals de gemachtigde suggereerde, bijkomend rechtsgrond te zoeken 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’.

EU: Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2477 van de Commissie van 30 augustus 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1629 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de classificatie van binnenwateren in de Unie en de minimale technische voorschriften voor vaartuigen: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2477/oj”.

5.2. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de ES-TRIN-norm 2023/1 niet werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad noch in het Publicatieblad van de Europese Unie, en dat deze evenmin werd gepubliceerd op de website van het NBN. Het loutere gegeven dat in de Europese wetgeving wordt *verwezen* naar deze norm betekent niet dat deze werd bekendgemaakt overeenkomstig de voorwaarden die de Belgische Grondwet en het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna VEU) wat dit betreft opleggen.

Ter zake moet dan ook worden opgemerkt dat artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen. Zolang er geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is tot stand gekomen, is de ES-TRIN-norm 2023/1 waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat hij niet tegenwerpbaar is aan iedereen.

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 hen worden opgelegd, nauwkeurig te kennen.² De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.³ Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening welke niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.⁴ 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.⁵ 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.

² Zie onder meer: 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.

³ HvJ 21 juni 2007, C-58/06, *Stichting ROM-projecten t. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

⁴ HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Gottfried Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

⁵ 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.

In de zaak C-588/21 P oordeelde het Hof op 5 maart 2024 dat een geharmoniseerde norm, hoewel de naleving ervan niet verplicht is, maar wel voor producten die aan deze normen voldoen een vermoeden van conformiteit doet ontstaan met de essentiële eisen die ten aanzien van die producten zijn vastgesteld in de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie, deel uitmaakt van het Unierecht. Dit is des te meer het geval voor de nu voorliggende situatie waarbij de EN-TRIS-norm 2023/1 verbindend wordt gemaakt in een Europese wet.⁶ Het feit dat de norm deel uitmaakt van het Unierecht heeft volgens het Hof van Justitie het volgende gevolg: “(...), zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 52 van haar conclusie, bepaalt artikel 2 VEU dat de Unie is gegrondvest op het rechtsstaatbeginsel, dat vereist dat alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang hebben tot het Unierecht en dat justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen (arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze vrije toegang moet in het bijzonder eenieder voor wie de door een wet geboden bescherming geldt in staat stellen om binnen de door het recht gestelde grenzen na te gaan of de adressaten van de in deze wet vastgelegde regels die regels daadwerkelijk naleven.”⁷ In het door het Hof van Justitie geparafraseerde punt 52 kwam advocaat-generaal Medina tot de conclusie dat “het Unierecht moet worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*”.

Het staat aan de instellingen van de Europese Unie om te voldoen aan de voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie. Het komt evenwel aan de stellers van het ontwerp toe om op het internrechtelijke vlak de vereisten van artikel 190 van de Grondwet na te leven. Gelet hierop zou bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 niet moeten worden opgeheven, zoals thans gebeurt bij artikel 19 van het ontwerp, maar moeten worden vervangen met de ES-TRIN-norm 2023/1. Artikel 20 van het ontwerp kan dan worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Zoals vermeld wordt voor artikel 21, 2°, en artikel 24 van het ontwerp beroep gedaan op artikel 24 van richtlijn (EU) 2016/1629. Daaruit volgt dat het ontwerp niet louter strekt tot gedeeltelijk uitvoering van de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2477, maar eveneens tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2016/1629. Bijgevolg zou in artikel 1 van het ontwerp ook naar die richtlijn moeten worden verwezen.

⁶ Artikel 1 van de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2477 vervangt onder meer bijlage II bij richtlijn (EU) 2016/1629 en bepaalt dat de technische voorschriften voor vaartuigen de voorschriften in ES-TRIN 2023/1 zijn.

⁷ HvJ 5 maart 2024, C-588/21 P, *Public.Resource.Org e.a. t. Commissie*, ECLI:EU:C:2024:201, punt 81.

Artikel 3

7. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 werd eveneens gewijzigd bij (artikel 3 van) het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften voor de scheepvaartwegen van het Koninkrijk’. Hiervan moet melding worden gemaakt in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 5 van het ontwerp.⁸

Artikelen 34 en 35

8. Artikel 34 van het ontwerp strekt ertoe de bijlagen B1, B2 en B3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 te vervangen. Overeenkomstig artikel 35 treedt die bepaling in werking op 1 januari 2026. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat hiermee wordt vooruitgelopen op toekomstige Europese regelgeving die de standaard ES-QIN 2024/1 zal overnemen. De stellers van het ontwerp zullen zich ervan moeten vergewissen dat deze Europese regelgeving effectief wordt aangenomen en in werking treedt voor 1 januari 2026.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁸ De artikelen 20, § 1, a), 5°, en 21, § 1, a), 2°, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 werden gewijzigd bij respectievelijk artikel 10, 1°, en artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 30 november 2011.