RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.060/3
van 20 oktober 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de Onderzoeksinstantie voor Scheepvaartongevallen en -incidenten op de Binnenwateren’

‡LW-CAKUNDABI-GIAGAQW‡

Op 21 september 2020 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 ‘over de Onderzoeksinstantie voor Scheepvaartongevallen en -incidenten op de Binnenwateren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2020.

*

‡LW-CAKUNDABI-GIAGAQW‡

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens de notificatie van de vergadering van de Vlaamse Regering van 10 juli 2020 heeft de Regering haar principiële goedkeuring gehecht aan het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, en beslist:

> "2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de waterinfrastructuur en het waterbeleid:
>
> 2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van besluit, overleg te plegen met de federale overheid en het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overeenkomstig artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen,
>
> 2.2. te machtigen te beoordelen of voornoemd overleg aanleiding kan geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
>
> 3. de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten de nota aan het Overlegcomité en voornoemd voorontwerp van besluit in te dienen op een volgende vergadering van het Overlegcomité indien voornoemd overleg aanleiding geeft tot inhoudelijke bezwaren of opmerkingen vanwege de vermelde overheden,
>
> 4. de Vlaamse minister, bevoegd voor de waterinfrastructuur en het waterbeleid, te gelasten over voornoemd voorontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemd overleg geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst."

2.1. Uit de geciteerde beslissing van de Vlaamse Regering blijkt dat de Vlaamse minister bevoegd voor de waterinfrastructuur en het waterbeleid (hierna: de minister) de Raad van State maar om advies kan verzoeken nadat over het ontwerp overleg is gepleegd met de federale overheid en het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest overeenkomstig artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', en op voorwaarde dat het voornoemde overleg geen aanleiding geeft tot wijziging van de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

2.2. Het aan de Raad van State voorgelegde dossier bevat drie brieven van 15 juli 2020 waarbij de minister aan de bevoegde federale en gewestministers het thans voor advies voorgelegde ontwerp van besluit toestuurt en hen vraagt om "[v]oor de uitvoering van deze betrokkenheid"[1] in kennis te worden gesteld "van uw eventuele opmerkingen of uw akkoord binnen een termijn van 60 kalenderdagen vanaf de ontvangst van deze brief". Het dossier bevat voorts een (niet-gedateerde en niet-ondertekende) nota aan het Overlegcomité waarin wordt vastgesteld dat "het gevoerde overleg heeft geleid tot inhoudelijke opmerkingen die verder overleg noodzakelijk maken" en dat het ontwerp "ter bespreking en tot verdere uitklaring van de geformuleerde opmerkingen [wordt] overgemaakt aan het Overlegcomité".

2.3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft eerder reeds opgemerkt dat op de overlegverplichting waarin artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, het protocol van 6 juli 2005 'tot regeling van de onderscheiden vormen van

[1] Bedoeld wordt het bij artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgeschreven overleg.

‡LW-CAKUNDABI-GIAGAQW‡

medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen'[2] van toepassing is.[3]

Artikel 6 van het protocol van 6 juli 2005 bepaalt:

"Het overleg tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en de betrokkenheid van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen bij de beslissingen van de Federale Regering, voorgeschreven door de wetten tot hervorming der instellingen of door andere wets- of reglementaire bepalingen hebben plaats, naargelang het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie[4].

Voorafgaand aan de vergadering van het Overlegcomité of van de betrokken interministeriële conferentie, maakt het betrokken lid van de Federale Regering aan de Gemeenschaps- of Gewestregeringen het voorontwerp of ontwerp van tekst samen met alle nuttige documenten, waarover zij een standpunt zullen innemen, over.

Eén (of meer) voorbereidende vergadering(en) of een werkgroep ad hoc vindt (vinden) plaats, tijdens dewelke het voorontwerp of ontwerp wordt besproken.

Vervolgens delen de Gemeenschaps-of Gewestregeringen hun standpunten mee.

Het Overlegcomité of de betrokken interministeriële conferentie vergadert op zijn beurt om over te gaan tot een laatste gedachtewisseling."

Bijgevolg moet het overleg in dit geval overeenkomstig de voormelde procedure worden gevoerd.[5] Dit betekent inzonderheid dat het Overlegcomité (of een interministeriële conferentie) over het ontwerp een vergadering moet beleggen.

2.4. Ofschoon de voormelde nota aan het Overlegcomité lijkt te suggereren dat het ontwerp voor overleg aan dat comité werd overgemaakt, blijkt uit de stukken van het dossier niet dat het Overlegcomité (of een interministeriële conferentie) effectief heeft vergaderd over het ontwerp. Hieromtrent om toelichting gevraagd antwoordde de gemachtigde dat "[de] Federale Overheid en [het] Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (…) rechtstreeks [werden] aangeschreven met vraag om advies te geven over het ontwerp van BVR."

---

[2] Beschikbaar op https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/D4.3.pdf

[3] Adv.RvS 66.968/3 van 27 februari 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 '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', opmerking 2.4.

[4] *Voetnootverwijzing in de aangehaalde tekst*: Volgens een vaste adviespraktijk van de Raad van State: "De procedure ter zake van het betrekken van de Gewestregeringen kan niet beperkt worden tot een vergadering van het Overlegcomité waaraan alleen bepaalde leden van de betrokken Regeringen deelnemen; zij moet bestaan in gedachtewisselingen over een vooraf aan die Regeringen toegezonden tekst waarover deze, als zodanig en met kennis van zaken, de gelegenheid moeten krijgen zich uit te spreken. De procedure ter zake van het betrekken van de Gewestenregeringen zou uitgehold worden indien zij slechts het gevolg was van een instemming van vertegenwoordigers van de Regeringen met het document waarin alleen maar wordt verklaard dat die procedure heeft plaatsgehad." (advies L.25.784/9 van 6 januari 1997).

[5] Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat, ofschoon een protocol zoals dat van 6 juli 2005 niet als dusdanig deel uitmaakt van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de bepalingen ervan de basisbeginselen preciseren van het overleg, dat zelf wel onderdeel vormt van de voormelde regels: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.8.3.

‡LW-CAKUNDABI-GIAGAQW‡

Er is hiermee niet op afdoende wijze aangetoond dat de “laatste gedachtenwisseling” die overeenkomstig artikel 6, vijfde lid, van het protocol van 6 juli 2005 in het Overlegcomité moet plaatsvinden om de overlegprocedure af te ronden, heeft plaatsgehad.[6]

2.5. Vermits het bij artikel 6, § 3*bis*, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgeschreven overleg nog niet op regelmatige wijze is afgerond, kon de minister dan ook niet oordelen dat het voornoemde overleg geen aanleiding geeft tot aanpassing van de door de Vlaamse Regering goedgekeurde tekst.

3. Het staat niet aan een afzonderlijk optredende minister om af te wijken van een beslissing van de Vlaamse Regering, die op grond van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ collegiaal beslist en die voorwaarden kan verbinden aan het vragen door één van haar leden van een advies over een ontwerp van besluit aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

4. De adviesaanvraag is derhalve niet ontvankelijk.

Het ontwerp zal slechts opnieuw voor advies kunnen worden voorgelegd nadat het voormelde overleg is afgerond, en dan nog enkel voor zover de minister van oordeel kan zijn dat dit overleg geen aanleiding geeft tot aanpassing van de door de Vlaamse Regering goedgekeurde tekst.

5. De Raad van State maakt nu reeds van de gelegenheid gebruik om erop te wijzen dat artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’, naar luid waarvan de Koning (thans: de Vlaamse Regering) wordt gemachtigd om inzake, onder meer, het vervoer over de waterweg, alle vereiste maatregelen te treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, onvoldoende rechtsgrond biedt voor de oprichting van de Onderzoeksinstantie voor Scheepvaartongevallen en -incidenten op de Binnenwateren (hierna: OSB).

Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers:

> “In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen [kunnen] oprichten of kapitaalsparticipaties nemen.
>
> Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht.”

In de mate dat de OSB een gedecentraliseerde dienst uitmaakt in de zin van de voormelde bijzondere wetsbepaling, moet de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de

[6] Daargelaten dat artikel 6, vijfde lid, van het protocol van 6 juli 2005 in ieder geval een gedachtewisseling in het Overlegcomité voorschrijft, is de noodzaak hiertoe des te groter wanneer - zoals hier blijkbaar het geval is - er inhoudelijke opmerkingen zijn gemaakt over het ontwerp die verder overleg noodzakelijk maken.

‡LW-CAKUNDABI-GIAGAQW‡

werking, en het toezicht erop minstens in hoofdlijnen bij decreet worden geregeld. De machtiging in artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 volstaat hiertoe niet.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-CAKUNDABI-GIAGAQW‡