

Raad van Staat,
afdeling Wetgeving

Advies advies 69.272/4 van 19 mei 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende onbemande vaart in Belgische maritieme zones en tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten'

Op 23 april 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice eerste minister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende onbemande vaart in Belgische maritieme zones en tot wijziging van verschillende koninklijke besluiten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2021.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig

artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

1. Voorliggend ontwerp strekt tot regeling van de onbemande scheepvaart in de Belgische maritieme zones. In dat kader wordt daarbij een regeling van specifieke vaarvergunningen ingevoerd (artikel 4 van het ontwerp) en een bijzonder register voor onbemande schepen aangelegd (artikel 7 van het ontwerp).

Het ontwerp strekt er voorts toe een tweede bijzonder register aan te leggen, genaamd “bijzonder register van overheidsvaartuigen”.

2. In advies 67.259/4, dat de afdeling Wetgeving op 13 mei 2020 gegeven heeft over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 juni 2020 ‘inzake registratie van zeeschepen’, heeft ze in verband met het aanleggen van het bijzonder register van overheidsvaartuigen de volgende opmerking gemaakt:

“Het voorliggende ontwerp beoogt uitvoering te verlenen aan de bepalingen van boek 2, titel 2, hoofdstuk 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, inzake de registratie van zeeschepen. In die zin volgt het op het koninklijk besluit van 4 april 1996 ‘betreffende de registratie van zeeschepen en het in werking treden van de wet van 21 december 1990 betreffende de registratie van zeeschepen’, waardoor het in hoge mate is geïnspireerd.

In dat kader handelt artikel 2, § 2, van het ontwerp over de invoering van een bijzonder register van overheidsvaartuigen. Zoals in de adviesaanvraag staat, vindt die bepaling haar rechtsgrond in artikel 9 van een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek’, waarbij in het Wetboek een artikel 2.2.1.10/1 zal worden ingevoegd dat als volgt luidt:

‘Bijzondere registers voor bepaalde zeeschepen

De Koning kan bepalen dat nader aangeduide zeeschepen moeten of mogen worden geregistreerd in een of meer bijzondere registers. Daarbij kan de Koning:

1° de voorwaarden bepalen waaraan het zeeschip, zijn eigenaar, zijn reder of zijn exploitant daartoe vooraf moeten voldoen;

2° de overmaking van gegevens en de vorm van de daartoe opgemaakte registers regelen, evenals de wijze waarop het register of de registers worden beheerd.’

Aangezien artikel 2, § 2, van het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan een wetsbepaling die zich nog maar in de voorontwerpfase bevindt, is het voorbarig de afdeling Wetgeving daarover om advies te verzoeken. De afdeling Wetgeving onderzoekt die bepaling bijgevolg niet.

Bovendien moet artikel 2.2.1.10/1 worden weggelaten uit de lijst bepalingen van het Belgisch Scheepvaartwetboek, vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.”

3. Het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek’ waarnaar in die opmerking verwezen wordt, is ondertussen een wetsontwerp geworden. Het is immers ingediend op 20 april 2021.

Doordat de voorliggende bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit in verband met het bijzonder register van overheidsvaartuigen en met het bijzonder register van onbemande schepen strekken ter uitvoering van een wettelijke bepaling die nog niet aangenomen is, zijn ze bijgevolg voorbarig.

Om de voornoemde redenen worden de artikelen 6, eerste lid, 7 en 9, van het ontwerp niet onderzocht door de afdeling Wetgeving.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Tenzij nauwkeurig aangegeven kan worden welke bepalingen van het ontwerp geen rechtsgrond zouden vinden in artikel 2.2.3.9, 6°, van het Belgisch Scheepvaartwetboek (hierna “het Wetboek”), of eventueel in andere machtigingen waarin dat Wetboek voorziet, behoort als rechtsgrond niet naar artikel 108 van de Grondwet verwezen te worden.

Het eerste lid moet bijgevolg weggelaten worden.

2. Het achtste lid, in verband met het advies van de Raad van State, moet gesteld worden als volgt:

“Gelet op advies 69.272/4 van de Raad van State, gegeven op 19 mei 2021, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Dispositief

Artikel 1

In de bepaling onder 2° wordt het begrip onbemand schip gedefinieerd als volgt:

“‘onbemand schip’: een zeeschip dat voor zijn volledige reis of een deel daarvan deels zonder menselijke tussenkomst kan varen of dat met besturing vanop afstand kan varen. Voor de toepassing van dit besluit, worden centra voor besturing op afstand beschouwd als een integrerend deel van het onbemande schip.”

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of die definitie wel nauwkeurig genoeg is, in het bijzonder wat de exacte draagwijdte betreft van de woorden “deels zonder menselijke tussenkomst”, aangezien de aldus geformuleerde definitie blijkbaar ook geldt voor de “gewone” schepen die uitgerust zijn met elektronische systemen waardoor bepaalde taken reeds automatisch verricht kunnen worden.

Op een vraag in verband met die twee punten heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“3. Définition des ‘navires sans équipages’.

3.1. Notre intention n’est pas d’exclure les navires pouvant naviguer pour tout le voyage en totale autonomie. Le mot ‘partiellement’ de la définition fait référence aux différents degrés d’autonomie établis par l’OMI dans son ‘Regulatory Scoping Exercise’ (cfr. réponse à la question 4.2). Après avoir consulté les précédentes versions du texte, le ‘partiellement’ était initialement ‘à des degrés divers’. Cette terminologie a été abandonnée puisque les degrés d’autonomie utilisés au niveau de l’OMI sont temporaires et sont donc susceptibles de changer.

3.2. Cette question nous a été posée à de nombreuses reprises ; en effet, les navires modernes sont équipés de fonctions qui permettent une plus grande automatisation de certaines actions. Cependant, ce que nous visons dans la définition est le cas d’une passerelle de navigation occasionnellement sans surveillance. Cela déroge aux règles actuelles selon lesquelles la passerelle de navigation doit toujours être sous surveillance. Le terme ‘navire sans équipage’ ou ‘onbemand vaartuijg’ désigne non pas l’absence totale d’équipage à bord du navire mais bien l’absence (pour tout ou partie du voyage) d’équipage sur la passerelle de navigation.”

Van het begrip “onbemande schepen” dient een nauwkeuriger definitie gegeven te worden, aangezien die definitie bepaalt wat het toepassingsgebied van het ontworpen besluit is en, bijgevolg, onder welk rechtsstelsel die schepen vallen.

Bovendien moet een verslag aan de Koning opgesteld worden om die definitie nader toe te lichten, indien nodig aan de hand van concrete voorbeelden.

Artikel 3

1. Artikel 3 luidt als volgt:

“Het onbemande schip moet voldoen aan de maritieme verdragen van de IMO zoals gedefinieerd in artikel 1.1.2.1 van het Belgisch Scheepvaartwetboek, alsook aan het CLC-verdrag, het BUNKER-verdrag, het FAL-verdrag het WRC-verdrag en het MLC Verdrag, voor zover het onbemande schip onder het toepassingsgebied ervan valt.”

Op de vraag om welke redenen ervoor geopteerd is om in die bepaling net die internationale verdragen aan te halen, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“4.2. Dans le cadre de la navigation autonome, l’OMI fait actuellement un ‘Regulatory Scoping Exercise’ qui vise à identifier si et comment les Conventions Internationales existantes doivent être modifiées pour accommoder des particularités des navires sans équipage. C’est sur cette base que les Conventions ont été choisies.”

Aangezien onbemande schepen zeeschepen zijn, spreekt het vanzelf dat zowel de supranationale als de interne regelgeving daarop integraal van toepassing is zonder dat zulks uitdrukkelijk aangegeven hoeft te worden. Het spreekt eveneens vanzelf dat die regels slechts gelden “voor zover het onbemand schip onder het toepassingsgebied ervan valt”.

De steller van het ontwerp beschikt evenwel over de mogelijkheid om:

- ofwel welomschreven bepalingen van het Wetboek of van de uitvoeringsbesluiten ervan, met toepassing van artikel 1.1.1.3, § 3, 4°, van het Wetboek buiten toepassing te verklaren voor onbemande schepen, er evenwel op toeziend dat de internationale verplichtingen van de Belgische Staat nageleefd worden;
- ofwel met toepassing van artikel 2.2.3.9, 6°, van het Wetboek te bepalen dat voor onbemande schepen specifieke regels inzake veiligheid gelden.

Artikel 4 moet in het licht van deze bepaling aldus herzien worden dat de bedoeling van de steller ervan duidelijker tot uiting komt. Door de bekendmaking van een verslag aan de Koning zouden de adressaten van de ontworpen normen ook op dit punt beter ingelicht kunnen worden.

2. Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 5, in verband met de prerogatieven van de Scheepvaartcontrole, en voor artikel 6, tweede lid, in verband met de naleving van hoofdstuk 6 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 ‘betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden’.

3. Daarenboven:

- dient het woord “CLC-Verdrag” vervangen te worden door de woorden “CLC—Verdrag 1992”, overeenkomstig de terminologie die gedefinieerd wordt in artikel 1.1.1.1, § 1, eerste lid, 12°, van het Wetboek;
- dient een definitie gegeven te worden van het woord “FAL-Verdrag”, dat niet voorkomt in de opsomming van de bronnen van scheepvaartrecht die vervat is in artikel 1.1.1.1, § 1, eerste lid, van het Wetboek, en dient die bepaling bijgevolg aldus aangevuld te worden dat het voornoemd internationaal verdrag daarin opgenomen wordt met vermelding van het volledige opschrift ervan.

Artikel 4

1. In paragraaf 1, eerste lid, dient vermeld te worden waarop de in die bepaling vermelde aanvraag betrekking heeft.

2. Paragraaf 1, tweede lid, bevat de opsomming van de gegevens die meegedeeld moeten worden bij het indienen van een aanvraag om een vaarvergunning. Tot die gegevens behoren ook de persoonsgegevens van de aanvrager.

Zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies 42/2021 van 1 april 2021 opgemerkt heeft, moet het ontwerp aldus aangevuld worden dat daarin de essentiële regels vastgesteld worden in verband met die gegevensverwerking, naar het voorbeeld van wat bepaald wordt in artikel 49 van het koninklijk besluit van 26 juni 2020 voor de verwerking van gegevens in het kader van de registratie van schepen, zoals dat artikel aangevuld wordt bij artikel 8 van het ontwerp, op het stuk van de bewaartermijn voor persoonsgegevens.

3. Paragraaf 1, tweede lid, bevat de opsomming van de gegevens die meegedeeld moeten worden door de aanvrager. Daaronder wordt in de bepaling onder 4° melding gemaakt van “een technisch (...) dossier waarvan de inhoud wordt bepaald door het Directoraat op zijn website”.

Hoewel in te zien valt dat het niet de Koning zou zijn die bepaalt wat dat dossier dient te bevatten, moet de subdelegatie van de bevoegdheden op grond waarvan dat vastgesteld kan worden in principe aan de minister verleend worden in plaats van aan personeelsleden van het bestuur.

Artikel 4 moet in die zin herzien worden.

4. Het is niet nodig te bepalen dat de ministeriële beslissing houdende toekenning of weigering van de aangevraagde vergunning genomen wordt op basis van een gemotiveerd advies van het Directoraat, aangezien die kwestie valt onder de werking van de diensten die onder het gezag van de minister staan. Dat de beslissing van de minister uitdrukkelijk gemotiveerd dient te zijn, vloeit bovendien reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Paragraaf 1, derde lid, moet bijgevolg weggelaten worden.

5. Paragraaf 2 bepaalt:

“De minister beslist over de aanvraag en bepaalt de voorwaarden voor de vaarvergunning.”

Met het oog op een betere afbakening van de bevoegdheden waarvan de uitoefening bij die bepaling gedelegeerd wordt, moet die bepaling aldus aangevuld worden dat daarin vermeld wordt op welke punten de voorwaarden die door de minister aan de vaarvergunning verbonden kunnen worden, betrekking kunnen hebben.

De griffier,
Anne-Catherine Van Geersdaele

De Voorzitter,
Martine Baguet
