

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.155 van 9 maart 2009
in de zaak A. 92.083/IX-2411.**

In zake : het Vlaamse Gewest,
 dat woonplaats kiest bij
 advocaat M. DE DECKER,
 kantoor houdend te MALLE,
 Eekhoorndreef 8

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor
Mobiliteit,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. PEETERS,
kantoor houdend te BRUSSEL,
Terhulpsessesteenweg 177/6.

D E R A A D V A N S T A T E, I X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat het Vlaamse Gewest op 24 mei 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het koninklijk besluit van 21 januari 2000 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde en van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen, of minstens van artikel 14 van voormeld besluit van 21 januari 2000;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 7 november 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 12 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 februari 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. DE DECKER, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. PEETERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Wettelijk en reglementair kader

1. Artikel 1 van de wet van 24 november 1975 houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972, voorziet in de instemming van de Wetgevende Kamers met het genoemde verdrag. Artikel 2 draagt aan de Koning een aantal bevoegdheden op, ter uitvoering van het verdrag en het reglement. Zo bepaalt artikel 2, § 4: “[De Koning] regelt de politie en scheepvaart in de Belgische territoriale zee en de Belgische wateren die met de zee in verbinding staan en voor zeeschepen toegankelijk zijn.”

Ter uitvoering van de laatstgenoemde bepaling zijn op 23 september 1992 onder meer twee koninklijke besluiten genomen, bevattende politie- en scheepvaartreglementen voor Belgische wateren die met de zee in verbinding staan: het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde en het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen.

Voor de beoordeling van het voorliggende beroep is in het bijzonder artikel 38 van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen van belang. Die bepaling houdt een regeling in van de maximumafmetingen en -diepgang van de schepen. Tot aan de wijziging ervan bij het bestreden besluit luidde artikel 38 als volgt:

“Art. 38. § 1. Het is verboden te varen met een schip of samenstel dat de hieronder vermelde grootste toegelaten afmetingen en diepgang overschrijdt:

- a) Voor zeeschepen:
Lengte: 256 m;
Breedte: 34 m;
Diepgang: 12,25 m in zoet water;
- b) Voor binnenschepen en gekoppelde samenstellen:
Lengte: 140,00 m;
Breedte: 22,80 m;
- c) Voor duwstellen:
Lengte: 193,00 m;
Breedte: 22,80 m.

§ 2. Van de in paragraaf 1 vermelde afmetingen en diepgangen wordt als volgt afgeweken:

- a) Voor schepen, gekoppelde samenstellen en duwstellen bedraagt de grootste toegelaten lengte 140 m en de grootste toegelaten breedte 16 m:
 - 1/ In de sectie van het kanaal gelegen tussen de noordelijke frontmuur van de Tolhuisstuw en de raai getrokken over het kanaal door het noordelijke uiteinde van de westelijke kaaimuur van het Grootdok;
 - 2/ In het noordelijk en zuidelijk insteeddok te Zelzate;
- b) Op de vertakking van Langerbrugge bedragen de grootst toegelaten afmetingen voor schepen : 40 m in de lengte en 11,40 m in de breedte;
- c) De grootst toegelaten diepgang bedraagt:
 - 5,50 m van de noordelijke frontmuur van de Tolhuisstuw tot en met de Ringspoorbrug;
 - 6,50 m van de Ringspoorbrug tot aan de raai getrokken over het kanaal door het noordelijk uiteinde van de westelijke kaaimuur van het Grootdok;
 - 5,80 m op de vertakking van Langerbrugge;
 - 3,50 m in de noordelijke en zuidelijke insteeddokken te Zelzate.

§ 3. Bij bijzondere omstandigheden, zoals extreme waterstanden, extreme weersomstandigheden, ongevallen, uitvallen van een sluis of een brug, noodzakelijke werkzaamheden in of aan het vaarwater, kunnen de in §§ 1 en 2 vermelde grootst toegelaten afmetingen en diepgang door de beheerder tijdelijk worden aangepast en zonodig nadere voorschriften aan de vaart worden verbonden.

§ 4. Door de beheerder kunnen nadere voorschriften worden verbonden aan de vaart met schepen die vanwege hun bijzondere constructie, afmetingen, vorm of opbouw een verhoogd risico vormen.

§ 5. Ten aanzien van de vaart met een bijzonder transport kan de beheerder ontheffing verlenen van § 1.”

2. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen legt de federale minister van Vervoer op 5 augustus 1998 aan de drie gewestregeringen een ontwerp van koninklijk besluit voor, dat voorziet in de wijziging van de genoemde koninklijke besluiten van 23 september 1992. Volgens de federale minister strekt artikel 14 van het ontwerp in het bijzonder tot de wijziging van het genoemde artikel 38, om de afmetingen van de schepen in overeenstemming te brengen met de desbetreffende Nederlandse voorschriften.

Ingevolge een bevoegdheidsconflict opgeworpen door de Vlaamse regering, meer bepaald met betrekking tot artikel 14 van het ontworpen besluit, wordt het ontwerp voorgelegd aan het Overlegcomité federale regering - gemeenschaps- en gewestregeringen. Op 7 oktober 1998 stelt het Overlegcomité vast dat de procedure van betrokkenheid van de gewesten bij het opstellen van het ontwerp van koninklijk besluit heeft plaatsgehad, onder voorbehoud van de formele goedkeuring door de Vlaamse regering. De federale minister van Vervoer wordt verzocht om in de adviesaanvraag aan de Raad van State over het ontwerp uitdrukkelijk een vraag op te nemen aangaande de bevoegdheid met betrekking tot artikel 14 van het ontwerp.

Op 18 december 1998 betuigt de Vlaamse regering haar instemming met het ontwerp van koninklijk besluit, “onder voorbehoud van de vrijwaring van haar aanspraken op eigen bevoegdheid terzake”.

Op 7 juli 1999 geeft de afdeling wetgeving van de Raad van State advies 29.073/4 over het ontwerp. Ingaande op de uitdrukkelijke vraag in verband met de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot artikel 14, merkt de Raad van State het volgende op:

“Artikel 14 van het ontwerp strekt tot wijziging van de afmetingen van de schepen bepaald in artikel 38, § 1, van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen.

Met toepassing van artikel 39 van de Grondwet zijn bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, op het stuk van de openbare werken en het vervoer, inzonderheid de volgende bevoegdheden opgedragen aan de gewesten:

‘2/ de waterwegen en hun aanhorigheden;
2/bis het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de
beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door
de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.’

Het Arbitragehof heeft erop gewezen dat

‘de Grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij er niet anders
over hebben beschikt, (moeten) worden geacht aan de gemeenschappen en de
gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen
van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden.’ [...]

De bevoegdheid van de gewesten op het stuk van de wegen en de
waterwegen omvat dan ook tevens het uitvaardigen van regels betreffende die
wegen.

Die bevoegdheid omvat echter niet het aannemen van de regels van de
algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, wat een
federale aangelegenheid is gebleven, zoals blijkt uit artikel 6, § 4, 3/, van de
voormelde bijzondere wet, welke bepaling voorschrijft dat de gewestregeringen
bij het ontwerpen van die regels moeten worden betrokken. [...]

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling [...] betreft de
‘algemene politie’ de politiereglementen van toepassing op de verschillende
vervoerswijzen, zoals het algemeen reglement van de scheepvaartwegen en de
politie op de zeevaart.

Het vaststellen van de maximumafmetingen van de schepen op een
waterweg maakt deel uit van de algemene politie en de reglementering op het
verkeer en vervoer en behoort dan ook tot de bevoegdheid van de federale
overheid. Dat geldt ook wanneer de reglementering betrekking heeft op een
welbepaalde waterweg, in casu het Belgische gedeelte van het kanaal Gent-
Terneuzen, zoals dat gedeelte bepaald is overeenkomstig artikel 1 van het
voormelde koninklijk besluit van 23 september 1992.

Die federale bevoegdheid, bij de uitoefening waarvan de gewesten
betrokken dienen te worden [...], doet geen afbreuk aan het feit dat de gewesten
bevoegd zijn voor het beheer van de waterwegen en de aanhorigheden ervan.

Er zou zelfs kunnen worden aangenomen dat de gewesten bij de uitoefening
van die bevoegdheid op basis van hun impliciete bevoegdheden (artikel 10 van
de voormelde bijzondere wet) lagere maximumafmetingen vaststellen dan de
door de federale overheid opgelegde maximumafmetingen teneinde de goede
staat en het voortbestaan van de binnenwateren te garanderen [...].”

Op 21 januari 2000 wordt het koninklijk besluit genomen, tot
wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende
politiereglement van de Beneden-Zeeschelde en van het koninklijk besluit van
23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar
Terneuzen. Op basis van het advies van de Raad van State wordt artikel 14 in de
tekst behouden. Die bepaling luidt als volgt:

“Art. 14. In artikel 38, § 1 van [het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen] zijn de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1/ onder letter a) worden de woorden: ‘Lengte: 256 m’ vervangen door de woorden: ‘Lengte: 265 m’;
- 2/ onder letter b) worden de woorden ‘breedte: 22,80 m’ vervangen door: ‘breedte: 23,00 m’;
- 3/ onder letter c) worden de woorden: ‘Lengte: 193,00 m Breedte: 22,80 m’ vervangen door de woorden: ‘Lengte: 200,00 m Breedte: 23,00 m’.”

Het koninklijk besluit van 21 januari 2000, dat bekendgemaakt wordt in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2000, vormt het voorwerp van het voorliggende beroep.

Ontvankelijkheid van het beroep

3.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op.

Zij voert aan dat de verzoekende partij de nietigverklaring vordert, althans in hoofdde, van het hele koninklijk besluit van 21 januari 2000, terwijl het enig middel enkel tegen artikel 14 van dat besluit is gericht. Ten aanzien van de overige bepalingen van het bestreden besluit is het beroep volgens de verwerende partij onontvankelijk bij gebrek aan enig middel.

3.2. De verwerende partij laat terecht gelden dat het middel tot nietigverklaring enkel gericht is tegen artikel 14 van het koninklijk besluit van 21 januari 2000. Aangezien dit artikel afsplitsbaar is van de overige bepalingen van het bestreden besluit, dient dan ook te worden besloten dat het beroep slechts ontvankelijk is in zoverre het is gericht tegen dat artikel 14.

In zoverre het beroep gericht is tegen de andere bepalingen van het koninklijk besluit van 21 januari 2000 is het onontvankelijk bij gebrek aan enig middel. De exceptie is gegrond.

Ten gronde

4.1. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 39 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/ en 2/bis, en § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(hierna: BWHI). Volgens de verzoekende partij is artikel 14 van het bestreden besluit genomen met miskenning van de bevoegdheid van de gewesten, te dezen meer bepaald het Vlaamse Gewest.

4.1.1. De verzoekende partij laat in een eerste onderdeel gelden dat, de gewesten krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/, BWHI inzake de openbare werken en het vervoer bevoegd zijn voor de waterwegen en hun aanhorigheden. Het gaat daarbij om een beheersbevoegdheid in de ruime zin van het woord. Aan die beheersbevoegdheid moet de draagwijdte worden toegekend die deze normaal in het waterstaatsrecht heeft, te weten de zorg voor de instandhouding, bruikbaarheid, vrijheid en veiligheid van het (fluviaal en maritiem) openbaar domein, of met andere woorden van de havens en de waterwegen en hun aanhorigheden, zorg waaraan zowel waterhuishoudkundige aspecten -zoals waterkering en waterbeheersing- als scheepvaartgerichte aspecten verbonden zijn. Tot die bevoegdheid behoort onder meer het vaststellen van de bruikbare afmetingen van de sluizen, de vrije hoogte onder de bruggen en de maximum diepgang en andere afmetingen van schepen. Deze afmetingen zijn immers afhankelijk van de karakteristieken en de toegankelijkheid van de vaarweg, waarvan het gewest eigenaar of beheerder is, en zijn ingegeven door de zorg voor de bescherming van de waterwegen en hun aanhorigheden en de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik ervan.

4.1.2. In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de gewesten krachtens artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/bis, BWHI bevoegd zijn voor het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen. Op grond van die bevoegdheid kan de gewestelijke overheid voorschriften uitvaardigen die strekken tot de vrijwaring, de integriteit en de reinheid van de verkeersinfrastructuur. Daartoe horen onder meer voorschriften inzake de toegelaten afmetingen van schepen.

4.1.3. In een derde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat artikel 6, § 4, 3/, BWHI, dat de bevoegdheid inzake de regels van de algemene politie en de reglementering van het verkeer en het vervoer alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen aan de federale overheid voorbehoudt, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de gewesten om de toegelaten afmetingen van schepen te regelen. Op grond van haar bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer en het vervoer kan

de federale overheid immers geen aangelegenheden regelen die betrekking hebben op de toegankelijkheid en de integriteit van het waterwegdomein. Zij kan dan ook geen regels vaststellen in verband met de toegelaten afmetingen van schepen, aangezien dergelijke regels precies betrekking hebben op de toegankelijkheid van de waterweg en het behoud van de integriteit ervan.

In haar memorie van wederantwoord gaat de verzoekende partij nader in op dit onderdeel. Zij gaat ervan uit dat de gewesten bevoegd zijn om de toegelaten maximumafmetingen van de schepen vast te stellen, aangezien die afmetingen rechtstreeks gerelateerd zijn aan de bruikbare afmetingen van de waterwegen en hun aanhorigheden, zoals de lengte en de breedte van de sluizen, het vaarwater, de hoogte van de bruggen enzovoorts. Het zijn die afmetingen die als uitgangspunt moeten dienen bij het vaststellen van de toegelaten afmetingen van de schepen. Ter vrijwaring van de integriteit en de instandhouding van de waterwegen kunnen immers geen schepen tot de door de gewesten beheerde waterwegen worden toegelaten waarvan de afmetingen, in acht genomen de bruikbare afmetingen van de waterwegen en hun aanhorigheden, hiervoor een gevaar kunnen vormen. De bevoegdheid van de gewesten als beheerders van de waterwegen ligt hierbij trouwens voor de hand, aangezien zij er dienen over te waken dat de integriteit of de bruikbaarheid van de waterweg en zijn aanhorigheden niet wordt aangetast door om het even welke handeling van derden.

4.2.1. De verwerende partij antwoordt op de drie onderdelen samen.

Uit artikel 6, § 4, 3/, BWHI volgt dat het vaststellen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer is blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. In het arrest nr. 2/97 van 16 januari 1997 heeft het Arbitragehof (thans en hierna: het Grondwettelijk Hof) overwogen dat onder verkeersregels moet worden verstaan de regels die betrekking hebben op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en die erop gericht zijn het verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.

Artikel 14 van het bestreden besluit betreft de vaststelling van de maximumafmetingen van de schepen op het kanaal van Gent naar Terneuzen. Overeenkomstig het criterium van het Grondwettelijk Hof regelt deze bepaling het scheepvaartverkeer in zijn geheel. De maximumafmetingen beogen immers een vlot

scheepvaartverkeer, dat zonder risico's kan verlopen. Het gaat dan ook om een bepaling inzake algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer. De verwerende partij verwijst terzake naar het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 7 juli 1999 over het bestreden besluit heeft gegeven.

4.2.2. In haar laatste memorie gaat de verwerende partij in op de draagwijdte van het arrest nr. 174/2004 van het Grondwettelijk Hof van 3 november 2004. Anders dan de auditeur-verslaggever, is zij van oordeel dat dit arrest niet naar analogie kan worden toegepast op de voorliggende zaak. In dat arrest maakt het Hof een onderscheid tussen algemene verkeersreglementen, die door de Koning worden bepaald, enerzijds, en aanvullende verkeersreglementen, die bijvoorbeeld door de gemeenteraden uitgevaardigd kunnen worden, die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden en die uit hun aard geen regels van algemene politie bevatten, anderzijds. Met betrekking tot de laatstgenoemde regels kunnen de gewesten optreden, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren.

Te dezen worden geen bepalingen opgeheven die bepaalde bevoegdheden toewijzen aan derde overheden, zoals de gemeenten, maar worden integendeel slechts bepalingen vervangen die de maximale buitenafmetingen vaststellen. Het enkele feit dat die bepalingen zijn vastgesteld in een scheepvaartreglement voor het kanaal van Gent naar Terneuzen doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het wel degelijk gaat om reglementering van verkeer en vervoer in de zin van artikel 6, § 4, 3/, BWHI, nu die regels betrekking hebben op het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en erop gericht zijn dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.

De verwerende partij argumenteert voorts dat in de BWHI geen onderscheid wordt gemaakt naargelang het gaat om “algemene” dan wel “bijzondere” regels van verkeer en vervoer. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van de “regels van verkeer en vervoer” behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid. Dit sluit weliswaar niet uit dat de gewesten op grond van artikel 10 BWHI regels van verkeer of vervoer kunnen uitvaardigen voor zover dit noodzakelijk zou zijn ter uitoefening van hun materiële bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld voor de waterwegen en hun aanhorigheden. Laatstgenoemde

bevoegdheid blijft evenwel accessoir en doet geenszins afbreuk aan de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid voor het verkeer en het vervoer.

Met de “regels van de algemene politie” zijn, luidens de parlementaire voorbereiding, de politiereglementen bedoeld die van toepassing zijn op de verschillende vervoerswijzen, zoals de politie van het wegverkeer, het algemeen reglement van de scheepvaartwegen, het politiereglement op de spoorwegen, de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar en de politie van de zeevaart en de luchtvaart (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21). Uit het gebruik van het woord “zoals” in de memorie van toelichting moet worden afgeleid dat de opsomming van de verschillende politiereglementen niet limitatief is, zodat de algemene politiereglementen en de reglementering op het verkeer en het vervoer in de meest ruime zin tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren.

Ten slotte laat de verwerende partij gelden dat de stelling dat de uitvaardiging van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer een uitzondering zou zijn op de algemene bevoegdheid van de gewesten inzake wegen en vervoer en bijgevolg restrictief geïnterpreteerd zou moeten worden, niet kan worden bijgevalen. De federale overheid beschikt, in afwachting van de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet, over de residuaire bevoegdheid. De gemeenschappen en de gewesten beschikken over toegewezen bevoegdheden. De verhouding residuaire bevoegdheid-toegewezen bevoegdheid wettigt weliswaar geenszins de conclusie dat de federale overheid de principieel bevoegde overheid zou zijn en dat de gemeenschappen en de gewesten slechts zouden beschikken over uitzonderingsbevoegdheden. Omgekeerd kan men echter evenmin staande houden dat de bevoegdheden van de federale overheid die naargelang van het geval in de Grondwet zelf of in de institutionele wetgeving worden “benoemd”, uitzonderingsbevoegdheden zouden zijn ten aanzien van de bevoegdheden die aan de gemeenschappen en de gewesten werden toegewezen. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten beschikken ieder voor zich immers in principe over exclusieve bevoegdheidssferen, zonder dat sprake is van enige hiërarchie.

4.3.1. De drie onderdelen kunnen samen behandeld worden.

4.3.2. Ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet is, wat betreft openbare werken en vervoer, bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/, BWHI, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, de bevoegdheid inzake “de waterwegen en hun aanhorigheden” aan de gewesten toegewezen.

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is de bevoegdheid die inzake openbare werken en vervoer aan de gewesten is toegewezen, gekwalificeerd als een “beheersbevoegdheid in de ruime zin” (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 13; Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 412). De gewesten zijn derhalve bevoegd om op grond van voormeld artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/, normen aan te nemen ter bescherming van de infrastructuur van de waterwegen en hun aanhorigheden.

Bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/bis, BWHI, eveneens ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is ook de bevoegdheid inzake “het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”, aan de gewesten toegewezen. Die bevoegdheidstoewijzing heeft echter niets te maken met hetgeen in artikel 14 van het bestreden besluit geregeld wordt.

4.3.3. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

Het voornoemde voorbehoud betekent dat de gewesten, in de uitoefening van hun bevoegdheid, geen maatregelen kunnen nemen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Wat betreft het uitoefenen van hun beheersbevoegdheid inzake de waterwegen en hun aanhorigheden, moet in dit verband worden gewezen op artikel 6, § 4, 3/, BWHI, dat luidt als volgt:

“De Regeringen worden betrokken bij:

(...)

3/ het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, (...).”

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling betreft de “algemene politie” de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Met betrekking tot de waterwegen gaat het meer bepaald om “het algemeen reglement van de scheepvaartwegen” (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21).

De verkeersregels hebben, volgens het arrest nr. 2/97 van het Grondwettelijk Hof van 16 januari 1997, betrekking op “het verloop van het scheepvaartverkeer in zijn geheel en zijn erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden” (overweging B.4.3). De woorden “in zijn geheel” moeten hier verstaan worden als tegengesteld aan “voor een vaartuig, individueel beschouwd”, zoals uit de context van de betrokken overweging blijkt.

Uit de hiervóór vermelde artikelen 6, § 1, X, eerste lid, 2/, en 6, § 4, 3°, in samenhang gelezen, alsmede uit de parlementaire voorbereiding van die bepalingen, blijkt dat de gewesten wel bevoegd zijn voor de regeling van het beheer van de waterwegen in de meest ruime zin van het woord, maar dat die bevoegdheidstoewijzing niet het aannemen van “de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer” omvat, wat een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken.

4.3.4. Tot de regels van “de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer” behoren dus de regels die gericht zijn op het scheepvaartverkeer in zijn geheel, in het bijzonder ter bevordering van een vlot en veilig verkeer op de waterwegen. In zoverre politie- en verkeersregels gelden voor alle waterwegen zonder onderscheid, kunnen zij geacht worden te behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. In de zin van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 gaat het dan om regels van een “algemeen reglement van de scheepvaartwegen”. Ten tijde van het bestreden besluit maakten dergelijke regels het voorwerp uit van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende het algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk. Thans zijn dergelijke regels ook vervat in het “Algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk”, gevoegd als bijlage bij het koninklijk besluit van 24 september 2006 houdende vaststelling van het algemeen politiereglement voor de scheepvaart op de binnenwateren van het Koninkrijk.

Naast de algemene scheepvaartreglementen bestaan er ook bijzondere reglementen, die telkens gelden voor een welbepaalde waterweg. In zoverre die bijzondere reglementen ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de bijzondere kenmerken van de betrokken waterweg, kunnen ze uit hun aard zelf geen regels van algemene politie bevatten. In de lijn van hetgeen het Grondwettelijk Hof heeft overwogen in zijn arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004, in verband met de “aanvullende reglementen” inzake het wegverkeer, behoren dergelijke bijzondere scheepvaartreglementen tot de bevoegdheid van de gewesten. Gelet op het feit dat de bevoegdheid van de federale overheid op dit punt is opgevat als een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid, mogen de door de gewesten vastgestelde regels echter niet ingaan tegen de algemene regels die door de federale overheid zijn vastgesteld, en mogen ze die regels slechts aanvullen of verstrengen, voor zover de door hen vastgestelde regels kunnen bijdragen tot een beter gebruik en een betere bescherming van hun waterwegen.

4.3.5. Het middel doet de vraag rijzen of de regeling inzake de “grootste toegelaten afmetingen en diepgang” ten aanzien van de schepen die het kanaal van Gent naar Terneuzen bevaren, behoort tot de algemene politie inzake het scheepvaartverkeer, dan wel of het gaat om een aanvullende regeling met een bijzonder toepassingsgebied.

Door de verzoekende partij wordt aangevoerd dat de bepalingen in verband met de maximumafmetingen en -diepgang van de vaartuigen, vervat in onder meer het bijzonder reglement voor de scheepvaart op het kanaal van Gent naar Terneuzen, rekening houden met de eigen karakteristieken en afmetingen van de betrokken waterweg. Volgens de verzoekende partij is het juist omwille van het feit dat de gewesten als beheerder van de waterwegen verantwoordelijk zijn voor de vrijwaring van de integriteit en de instandhouding van de waterweg en de toegankelijkheid ervan, dat zij voor elke waterweg de maximumafmetingen en -diepgang van de vaartuigen moeten kunnen vaststellen.

De verwerende partij betwist niet dat de wijzigingen aangebracht bij artikel 14 van het bestreden besluit in de bepalingen met betrekking tot de maximumafmetingen en -diepgang van de vaartuigen op het kanaal van Gent naar Terneuzen, rekening houden met de specifieke kenmerken van dat kanaal. Het feit dat de afmetingen worden aangepast aan de normering die op het Nederlandse deel van het kanaal van toepassing is, doet hieraan geen afbreuk.

Weliswaar gaat het in artikel 14 van het bestreden besluit om een regeling inzake het verkeer op een waterweg. Door het feit dat die regeling specifiek gericht is op een welbepaalde waterweg en dat ze rekening houdt met de specifieke kenmerken van die waterweg, kan artikel 14 echter niet geacht worden een regeling van algemene politie te bevatten. Daaruit volgt dat de aangelegenheid die bij artikel 14 wordt geregeld niet behoort tot de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid.

4.3.6. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/, BWHI, is het gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 14 van het koninklijk besluit van 21 januari 2000 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde en van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest wordt bij uittreksel bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
9 maart 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

P. LEMMENS.