

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.772/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 22 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et du système ferroviaire conventionnel", a donné le 19 juillet 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1.1. Les 6° et 7° de l'article 1^{er} de l'arrêté royal en projet, tendent à définir deux nouvelles notions par rapport aux définitions qui figurent dans les arrêtés royaux des 3 avril 2000 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et 15 mai 2003 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel ¹, à savoir :

- l'"autorité de sécurité", définie comme "l'organe désigné pour accomplir les tâches relatives à la sécurité des chemins de fer conformément à la directive 2004/49/CE du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004";
- et l'"organisme d'enquête", défini comme "l'organe désigné pour mener les enquêtes sur les accidents et les incidents conformément à la directive 2004/49/CE, précitée";.

De nombreuses dispositions de l'arrêté royal en projet attribuent par ailleurs diverses compétences décisionnelles à l'"autorité de sécurité" ², alors que l'"organisme d'enquête" fait partie des autorités énumérées à l'article 37, § 5, de l'arrêté en projet, qui peuvent consulter les divers registres visés au paragraphe 1^{er} de cet article.

(1) Que l'article 38 de l'arrêté en projet abroge par ailleurs.

(2) Voir les articles 14 à 19, 21, 23 et 26 à 29 de l'arrêté en projet.

La création de ces deux organismes, qui sont par ailleurs expressément visés à l'article 14, paragraphe 4, c), de la directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, ci-après "la directive 96/48/CE", et de la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel, ci-après "la directive 2001/16/CE", est prévue par les articles 3, g), 16 et 21 de la directive 2004/49/CE du parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité. Ces articles énumèrent également certaines des tâches qui doivent à tout le moins être obligatoirement confiées à ces organismes ³, notamment en matière de mises en service des sous-systèmes de nature structurelle et de vérification de la conformité des constituants d'interopérabilité au sens des directives 96/48/CE et 2001/16/CE, de même qu'en ce qui concerne les enquêtes à effectuer en cas d'accidents graves survenus sur le système ferroviaire ⁴.

La directive 2001/49/CE, précitée, qu'il s'agit de transposer dans le cadre du "deuxième paquet ferroviaire", fait l'objet d'un avant-projet de loi "relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire", au sujet duquel la section de législation a donné, le 7 juin 2006, l'avis 40.442/4.

L'article 10 de cet avant-projet de loi prévoit que le Roi désigne l'"autorité de sécurité" au sein du Service Public Fédéral Mobilité et Transports, tandis que l'article 12 de l'avant-projet énumère les missions de cette nouvelle autorité en des termes qui recouvrent, pour partie, certaines des dispositions de l'arrêté royal en projet ⁵.

(³) Voir aussi les articles 10, §§ 3 à 5, et 11 à 13 de la directive 2004/49/CE, précitée, relatifs à la délivrance des certificats et des agréments de sécurité.

(⁴) Voir l'article 19 de la directive 2004/49/CE, précitée.

(⁵) Voir, notamment, l'article 12, 1° à 4° et 8°, de l'avant-projet de loi.

De même, l'article 43 de l'avant-projet de loi précise que l'"organisme d'enquête" est désigné par le Roi, tandis que les missions et pouvoirs d'enquête de cet organisme font l'objet des articles 44 et suivants de l'avant-projet.

1.2.1. Il résulte du contexte juridique qui vient d'être rappelé :

- que l'"autorité de sécurité" et l'"organisme d'enquête" dont il est question aux 6° et 7° de l'article 1^{er} de l'arrêté royal en projet, sont en réalité les organismes qui sont visés aux articles 10 et 43 de l'avant-projet de loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire et qui n'ont à ce jour pas d'existence juridique ⁶;
- que, dans leur version actuelle, les définitions données aux 6° et 7° de l'article 1^{er} de l'arrêté royal en projet n'assurent pas la transposition correcte des directives, parce qu'ils ne permettent pas de déterminer de façon précise les organismes de droit belge désignés comme étant l'"autorité de sécurité" et l'"organisme d'enquête" au sens des directives.

1.2.2. Afin d'assurer, dans le cadre de l'arrêté royal présentement examiné, une transposition plus adéquate des directives 96/48/CE et 2001/16/CE, précitées, il y a, en conséquence, lieu de préciser :

- au 6° de l'article 1^{er} du projet, que l'"autorité de sécurité" est l'autorité de sécurité désignée par le Roi en application de la loi du (...) relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;
- et au 7° du même article, que l'"organisme d'enquête" est l'organisme d'enquête désigné par le Roi en application de la loi du (...), précitée.

⁽⁶⁾ Voir également l'article 48, alinéa 3, du contrat de gestion du 5 juillet 2005 conclu entre l'État et la société anonyme de droit public SNCB-Holding, dans lequel il est fait état de l'existence d'un "service de sécurité ferroviaire préfigurant l'autorité de sécurité à mettre en place dans le cadre de la transposition du 2^e Paquet ferroviaire".

1.2.3. Dès lors que l'"autorité de sécurité" dont il est question dans l'arrêté royal en projet n'aura donc pas d'existence juridique aussi longtemps que la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire ne sera pas entrée en vigueur et que l'autorité de sécurité en question n'aura pas effectivement été désignée par le Roi ⁷, l'attention de l'auteur du projet d'arrêté présentement examiné est attirée sur ce que cet arrêté pourra entrer en vigueur au plus tôt en même temps que la loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire et que son arrêté royal d'exécution désignant l'"autorité de sécurité".

1.2.4. Il incombe par ailleurs à l'auteur de l'arrêté royal en projet de veiller à la cohérence entre les dispositions de l'arrêté en projet et diverses dispositions de l'avant-projet de loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire.

Ainsi en va-t-il, à titre d'exemple :

- de l'article 12 de l'avant-projet de loi, relatif aux missions de l'autorité de sécurité, et des diverses dispositions de l'arrêté royal en projet qui ont également pour objet de conférer certaines missions à cette autorité de sécurité; il va de soi que ces dispositions ne peuvent avoir pour effet d'octroyer à l'autorité de sécurité des missions autres que celles expressément conférées à cet organisme par la loi, mais qu'elles peuvent tout au plus être présentées comme une explicitation des missions définies dans la loi elle-même;
- de l'article 6, § 2, alinéa 3, de l'avant-projet de loi, qui habilite le Roi ou son délégué à adopter les règles relatives aux sous-systèmes et à leur autorisation de mise en service et qui semble donc constituer le fondement légal de l'article 18 de l'arrêté royal en projet qui confère ce pouvoir à l'autorité de sécurité.

(7) L'actuel "service de sécurité ferroviaire", dont il est, notamment, question dans le contrat de gestion de la SNCB, ne peut pas être considéré comme l'"autorité de sécurité" au sens des directives européennes précitées, du fait qu'il ne répond pas aux critères, notamment d'indépendance, fixés par ces directives.

1.2.5. Compte tenu des observations qui précèdent, il conviendrait également que le rapport au Roi, destiné à être publié en même temps que l'arrêté présentement examiné, soit complété afin de mieux faire apparaître les liens qui unissent l'arrêté royal en projet avec l'avant-projet de loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire et ses futurs arrêtés d'exécution.

1.3. C'est sous réserve des observations générales qui viennent d'être exprimées que sont formulées les observations particulières dans la suite du présent avis.

2. La déléguée du ministre a fourni au Conseil d'État un tableau de concordance entre, d'une part, les dispositions des directives 96/48/CE et 2001/16/CE et, d'autre part, les divers articles de l'arrêté royal en projet. Il serait utile que ce tableau de concordance soit joint au rapport au Roi.

Préambule

1. Ni le Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, ni la loi du 2 décembre 1957 qui y a porté assentiment, ne procurent de fondement légal au projet.

L'alinéa 1^{er} du préambule qui les vise doit, par conséquent, être omis.

2. L'alinéa 2, devenant l'alinéa 1^{er}, du préambule, doit être revu afin de tenir compte des modifications apportées à l'intitulé et à l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable (nouvel intitulé) par la loi du 15 mai 2006 portant diverses dispositions en matière de transport ⁸.

⁽⁸⁾ Moniteur belge, 8 juin 2006.

Le Conseil d'État n'aperçoit par ailleurs pas en quoi l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette loi du 18 février 1969 constituerait le fondement légal de tout ou partie des dispositions de l'arrêté royal en projet.

3. En fonction des suites réservées par l'auteur de l'arrêté en projet à l'observation générale 1.2.4., le préambule devra, le cas échéant, être complété par un alinéa visant les dispositions de la (future) loi relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire qui procureraient également un fondement légal à certaines dispositions de l'arrêté en projet.

4. Il convient d'insérer dans le préambule, après le(s) visa(s) du fondement légal du projet, deux nouveaux alinéas visant les arrêtés abrogés par l'article 38 du projet, à savoir l'arrêté royal du 3 avril 2000 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, et l'arrêté royal du 15 mai 2003 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

5. Le Conseil d'État n'aperçoit pas l'intérêt d'insérer des considérants dans le préambule du projet, celui-ci faisant déjà l'objet d'un rapport au Roi.

Dispositif

Article 5

À l'article 5 du projet, il serait préférable de transposer également l'article 4, paragraphe 2, des directives 96/48/CE et 2001/16/CE ⁹.

⁽⁹⁾ Comme le fait actuellement l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 15 mai 2003, précité.

Article 10

L'article 10 du projet dispose :

"En l'absence de STI, le Ministre ou son délégué arrête la liste des normes et spécifications techniques en usage sur le réseau belge de transport ferroviaire pour l'application des exigences essentielles.

Il en informe les autres États membres de l'Union européenne et la Commission européenne."

Eu égard à son caractère technique, cette délégation de pouvoir au Ministre peut être admise. S'agissant de pouvoirs réglementaires, la possibilité de subdélégation au directeur général de la Direction générale Transport terrestre du Service public fédéral Mobilité et Transport doit, par contre, être omise.

Article 17

L'article 17, alinéa 1^{er}, du projet dispose :

"Sans préjudice des dispositions de sécurité en vigueur, l'autorité de sécurité ne peut pas interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché des constituants d'interopérabilité pour leur utilisation sur les systèmes ferroviaires belges faisant partie du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et du système ferroviaire conventionnel lorsqu'ils satisfont aux dispositions du présent arrêté."

La portée de cette disposition, et notamment celle des termes "sans préjudice des dispositions de sécurité en vigueur" est expliquée dans le commentaire de cette disposition de la manière suivante :

"Cet article interdit les mesures protectionnistes. Ainsi, lorsqu'un constituant satisfait aux présentes prescriptions, sa mise sur le marché ne peut pas être entravée sur base d'autres prescriptions, sauf lorsque la sécurité des circulations ferroviaires est mise en péril ou en cas de violation de normes et règles de sécurité imposées par d'autres réglementations ferroviaires."

Au vu de cette explication, il serait préférable de remplacer, dans l'article 17, alinéa 1^{er}, du projet, les termes "sans préjudice des dispositions de sécurité en vigueur" par une référence à la mise en péril de la circulation ferroviaire ou à la violation de normes et règles de sécurité imposées par d'autres réglementations ferroviaires ¹⁰.

2. La même observation vaut pour l'article 29 du projet, relatif aux interdictions, restrictions ou entraves à la construction, à la mise en service et à l'exploitation de sous-systèmes de nature structurelle.

Article 30

À l'article 30 du projet, la notion d' "autres organismes qualifiés" devrait être précisée, s'agissant d'une disposition mettant à leur charge une obligation d'assistance technique ¹¹.

Article 33

À l'article 33 du projet, relatif aux organismes notifiés, il est notamment fait référence à l'arrêté royal du 6 septembre 1993 portant création d'un système d'accréditation des organismes de certification et fixant les procédures d'accréditation.

⁽¹⁰⁾ Selon la déléguée du ministre, les termes "sans préjudice des dispositions de sécurité en vigueur" signifient "sous réserve de l'application des articles 14 à 16". Le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas la pertinence du renvoi à ces dispositions.

⁽¹¹⁾ Une observation similaire a été formulée à propos de l'article 14 de l'avant-projet de loi "relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire", dans l'avis 40.442/4, donné le 7 juin 2006.

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que cet arrêté, dont l'intitulé exact est : "arrêté royal du 6 septembre 1993 portant création d'un système d'accréditation des organismes de certification et fixant les procédures d'accréditation conformément aux critères des normes de la série NBN-EN 45000", a été abrogé par l'arrêté royal du 31 janvier 2006 portant création du système BELAC d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité ¹².

Article 34

L'article 34 du projet dispose :

"Le Ministre peut notifier des organismes qui ne peuvent prouver qu'ils disposent de l'accréditation visée à l'article 33, à condition qu'ils s'engagent à apporter cette preuve avant le 27 juin 2008, sous peine de voir leur notification retirée."

Le commentaire de cette disposition devra être complété, afin d'y présenter la justification de cette mesure transitoire et de sa durée ¹³.

Article 37

L'article 37 du projet, relatif au registre de l'infrastructure ferroviaire et au registre du matériel roulant, vise à transposer les articles 22*bis* de la directive 96/48/CEE, et 24 de la directive 2001/16/CE.

(12) Moniteur belge, 3 février 2006, 2^{ème} édition. Cet arrêté entre en vigueur le 1^{er} août 2006.

(13) Quoiqu'il en soit le Conseil d'État se demande si la date du 27 juin 2008 ne doit pas être remplacée par celle du 7 juillet 2008, compte tenu de l'article 29 de l'arrêté royal du 15 mai 2003 relatif à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (Moniteur belge du 27 juin 2003) qui est entré en vigueur le 10^{ème} jour suivant la publication de l'arrêté au Moniteur belge.

Comme le confirme le tableau de concordance transmis par la déléguée du ministre, cette disposition du projet vise également à transposer l'article 14, §§ 4 et 5, de ces deux directives, inséré par la directive modificative 2004/50/CE ¹⁴, et relatif au registre d'immatriculation national du matériel roulant dont la mise en service a été autorisée.

Le "registre d'immatriculation national du matériel roulant", prévu par la directive modificative précitée, constitue un document distinct du registre de l'infrastructure ferroviaire et du registre du matériel roulant.

Il doit, en effet, être relevé :

- que les règles de publicité et de communication du registre d'immatriculation national prévues à l'article 14, paragraphe 4, c), des deux directives transposées sont différentes de celles prévues aux articles 22*bis* (directive 96/48/CE) et 24 (directive 2001/16/CE);
- que l'article 14, paragraphe 5, b), des deux directives transposées, précise que le registre d'immatriculation national doit notamment contenir les "références du registre du matériel roulant" visé à l'article 22*bis* (directive 96/48/CE) ou 24 (directive 2001/16/CE); ce qui suppose que ces deux documents soient distincts;
- que l'article 14, paragraphe 5, des deux directives prévoit en outre que le registre d'immatriculation national doit satisfaire aux spécifications communes adoptées selon la procédure visée à l'article 21, paragraphe 2; ce que les articles 22*bis* et 24, précités, ne prévoient pas à propos du registre de l'infrastructure ferroviaire et du registre du matériel roulant.

⁽¹⁴⁾ Directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

Afin d'assurer une transposition correcte de la directive, le texte doit consacrer l'existence, outre du registre de l'infrastructure ferroviaire et du registre du matériel roulant, du registre d'immatriculation national du matériel roulant dont la mise en service a été autorisée, qui est, en effet, un registre distinct correspondant à des finalités et à des utilisations différentes.

Annexes

1. L'annexe I du projet vise à transposer les annexes I des deux directives précitées.

Au point II. 2. de l'annexe I du projet, il n'est toutefois pas fait mention du matériel de construction et d'entretien des infrastructures ferroviaires mobiles.

Le Conseil d'État s'interroge sur le motif de cette omission.

2. Au point II. 4.1. de l'annexe I du projet, le renvoi à l'article 5, § 3, recopié de l'annexe I de la directive 2001/16/CE, n'est pas opérationnel.

Ce point 4 ne concerne que les instances européennes oeuvrant à la confection des STI, et ne doit, par conséquent, pas être transposé.

3. L'observation précédente vaut également pour les points I. 2. et II. 2. de l'annexe II du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
	G. VANDERSANDEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.772/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 22 juni 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van het conventionele spoorwegsysteem", heeft op 19 juli 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1.1. De onderdelen 6° en 7° van artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit strekken ertoe twee begrippen te definiëren die nieuw zijn ten opzichte van de definities die gegeven worden in het koninklijk besluit van 3 april 2000 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem en in het koninklijk besluit van 15 mei 2003 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem ¹, namelijk :

- "veiligheidsinstantie", gedefinieerd als "het orgaan dat belast is met de taken betreffende de veiligheid op het spoor, overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004";
- en "onderzoeksgaan", gedefinieerd als "het orgaan dat is belast met het onderzoeken van ongevallen en incidenten, overeenkomstig de bepalingen van voornoemde richtlijn 2004/49/EG";

In heel wat bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit worden overigens verscheidene beslissingsbevoegdheden toegekend aan de "veiligheidsinstantie" ², terwijl het "onderzoeksgaan" deel uitmaakt van de overheden opgesomd in artikel 37, § 5, van het ontworpen besluit, die de verschillende registers genoemd in paragraaf 1 van dat artikel mogen inzien.

(1) Die overigens opgeheven worden bij artikel 38 van het ontworpen besluit.

(2) Zie de artikelen 14 tot 19, 21, 23 en 26 tot 29 van het ontworpen besluit.

De oprichting van die twee organen, waarnaar overigens uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 14, lid 4, c), van richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem, hierna te noemen "richtlijn 96/48/EG", en van richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele spoorwegsysteem, hierna te noemen "richtlijn 2001/16/EG", is voorgeschreven in de artikelen 3, g), 16 en 21 van richtlijn 2004/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering. In die artikelen worden ook een aantal taken opgesomd die minimaal opgelegd moeten worden aan die organen ³, inzonderheid inzake de ingebruikneming van subsystemen van structurele aard en de verificatie van de conformiteit van interoperabiliteitsonderdelen in de zin van de richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG, alsook wat betreft de onderzoeken die verricht moeten worden in geval van ernstige ongevallen op het spoorwegsysteem ⁴.

De voornoemde richtlijn 2001/49/EG, die omgezet moet worden in het kader van het "tweede spoorwegpakket", is het onderwerp van een voorontwerp van wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen", waarover de afdeling wetgeving op 7 juni 2006 advies 40.442/4 heeft uitgebracht.

In artikel 10 van dat voorontwerp van wet staat dat de Koning de "veiligheidsinstantie" aanwijst binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, terwijl in artikel 12 van het voorontwerp de opdrachten van die nieuwe instantie worden opgesomd in bewoordingen die sommige van de bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit gedeeltelijk overlappen ⁵.

(3) Zie ook de artikelen 10, leden 3 tot 5, en 11 tot 13 van de voornoemde richtlijn 2004/49/EG, betreffende de afgifte van veiligheidscertificaten en -vergunningen.

(4) Zie artikel 19 van de voornoemde richtlijn 2004/49/EG.

(5) Zie inzonderheid artikel 12, 1° tot 4° en 8°, van het voorontwerp van wet.

Zo ook staat in artikel 43 van het voorontwerp van wet dat het "onderzoeksorgaan" aangewezen wordt door de Koning, terwijl de opdrachten en onderzoeksbevoegdheden van dat orgaan geregeld worden in de artikelen 44 en volgende van het voorontwerp.

1.2.1. Uit de zoëven gememoreerde juridische context blijkt dat :

- de "veiligheidsinstantie" en het "onderzoeksorgaan", waarvan sprake in de onderdelen 6° en 7° van artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit, eigenlijk de organen zijn die bedoeld worden in de artikelen 10 en 43 van het voorontwerp van wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, die tot op heden niet in rechte bestaan ⁶;
- de definities gegeven in de onderdelen 6° en 7° van artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit, zoals ze thans zijn gesteld, niet zorgen voor een correcte omzetting van de richtlijnen, omdat aan de hand daarvan niet nauwkeurig kan worden bepaald welke organen naar Belgisch recht aangewezen zijn als "veiligheidsinstantie" en "onderzoeksorgaan" in de zin van de richtlijnen.

1.2.2. Om in het kader van het thans voorliggende koninklijk besluit te zorgen voor een betere omzetting van de voornoemde richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG moet bijgevolg worden bepaald :

- in onderdeel 6° van artikel 1 van het ontwerp dat de "veiligheidsinstantie" de veiligheidsinstantie is die door de Koning wordt aangewezen met toepassing van de wet van (...) betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;
- en in onderdeel 7° van hetzelfde artikel dat het "onderzoeksorgaan" het onderzoeksorgaan is dat aangewezen wordt door de Koning met toepassing van de voornoemde wet van (...).

⁽⁶⁾ Zie ook artikel 48, derde lid, van het beheerscontract van 5 juli 2005 gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht N.M.B.S. Holding, waarin gewag wordt gemaakt van het bestaan van een "veiligheidsdienst van de spoorwegen, die de voorloper is van de veiligheidsinstantie die moet worden opgericht in het raam van de omzetting van het 2e Spoorwegpakket".

1.2.3. Aangezien de "veiligheidsinstantie" waarvan sprake in het ontworpen koninklijk besluit bijgevolg in rechte niet bestaat zolang de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen niet in werking is getreden en zolang de betrokken veiligheidsinstantie niet daadwerkelijk door de Koning is aangewezen⁷, wordt de aandacht van de steller van het thans voorliggende ontwerpbesluit erop gevestigd dat dit besluit op zijn vroegst gelijktijdig met de wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, en met het koninklijk besluit tot uitvoering daarvan, waarbij de "veiligheidsinstantie" wordt aangewezen, in werking kan treden.

1.2.4. Bovendien is het de taak van de steller van het ontworpen koninklijk besluit te waken over de samenhang tussen de bepalingen van het ontworpen besluit en verschillende bepalingen van het voorontwerp van wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen.

Dat geldt bijvoorbeeld :

- voor artikel 12 van het voorontwerp van wet, dat betrekking heeft op de "opdrachten" van de veiligheidsinstantie, en voor de verschillende bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit die ook tot doel hebben bepaalde taken aan die veiligheidsinstantie toe te wijzen; het spreekt vanzelf dat die bepalingen er niet toe kunnen leiden dat aan de veiligheidsinstantie andere taken worden toegekend dan die welke uitdrukkelijk aan dat orgaan zijn toegekend bij wet, maar dat ze hooguit voorgesteld kunnen worden als een explicitering van de taken die in de wet zelf zijn bepaald;
- voor artikel 6, § 2, derde lid, van het voorontwerp van wet, waarbij de Koning of diens gemachtigde gemachtigd wordt de regels betreffende de subsystemen en de vergunning voor de indienststelling daarvan te geven, en dat dus de rechtsgrond lijkt te vormen van artikel 18 van het ontworpen koninklijk besluit dat die bevoegdheid aan de veiligheidsinstantie verleent.

(7) De huidige "veiligheidsdienst van de spoorwegen", waarvan onder meer sprake is in het beheerscontract van de NMBS, kan niet beschouwd worden als de "veiligheidsinstantie" in de zin van de voornoemde Europese richtlijnen, omdat hij niet voldoet aan de criteria die in die richtlijnen zijn bepaald, onder meer aan het criterium inzake onafhankelijkheid.

1.2.5. Gezien de bovenstaande opmerkingen dient ook het verslag aan de Koning, dat bedoeld is om gelijktijdig met het thans voorliggende besluit bekendgemaakt te worden, aangevuld te worden zodat de samenhang tussen het ontworpen koninklijk besluit en het voorontwerp van wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen alsmede de toekomstige uitvoeringsbesluiten daarvan, duidelijker tot uiting komt.

1.3. De bijzondere opmerkingen verder in dit advies worden gemaakt onder voorbehoud van de zonet gemaakte algemene opmerkingen.

2. De gemachtigde van de minister heeft de Raad van State een concordantietabel bezorgd, waarin wordt aangegeven met welke verschillende artikelen van het ontworpen koninklijk besluit de bepalingen van de richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG overeenstemmen. Het zou goed zijn die concordantietabel bij het verslag aan de Koning te voegen.

Aanhef

1. Noch het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ondertekend te Rome op 25 maart 1957, noch de wet van 2 december 1957 waarmee met dat Verdrag is ingestemd, leveren rechtsgrond op voor het ontwerp.

Het eerste lid van de aanhef waarin daarnaar verwezen wordt, moet bijgevolg vervallen.

2. Het tweede lid, van de aanhef, dat het eerste lid wordt, moet worden herzien zodat rekening wordt gehouden met de wijzigingen aangebracht in het opschrift en in 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 (nieuw opschrift) bij de wet van 15 mei 2006 houdende diverse maatregelen inzake vervoer ⁸.

Het is de Raad van State overigens niet duidelijk in welk opzicht artikel 3, § 1, eerste lid, van die wet van 18 februari 1969 geheel of gedeeltelijk de rechtsgrond zou vormen van de bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit.

3. Afhankelijk van het gevolg dat de steller van het ontworpen besluit geeft aan algemene opmerking 1.2.4., moet de aanhef, in voorkomend geval, aangevuld worden met een lid waarin verwezen wordt naar de bepalingen van de (toekomstige) wet betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, die ook rechtsgrond zouden opleveren voor sommige bepalingen van het ontworpen besluit.

4. In de aanhef moeten, na de vermelding(en) betreffende de rechtsgrond van het ontwerp, twee nieuwe leden worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar de besluiten die bij artikel 38 van het ontwerp worden opgeheven, namelijk het koninklijk besluit van 3 april 2000 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem, en het koninklijk besluit van 15 mei 2003 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

5. De Raad van State ziet het nut niet in van invoeging van overwegingen in de aanhef van het ontwerp, daar voor dat ontwerp al een verslag aan de Koning bestaat.

⁽⁸⁾ Belgisch Staatsblad van 8 juni 2006.

DispositiefArtikel 5

Het zou beter zijn in artikel 5 van het ontwerp ook artikel 4, lid 2, van de richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG om te zetten ⁹.

Artikel 10

Artikel 10 van het ontwerp bepaalt :

"Bij afwezigheid van TSI's bepaalt de Minister of zijn gemachtigde de lijst van de normen en technische specificaties die gelden op het Belgisch spoorwegnet om te voldoen aan de essentiële eisen.

Hij stelt de overige Lidstaten en de Commissie van de Europese Unie hiervan in kennis."

Deze delegatie van bevoegdheid aan de Minister kan, gelet op de technische aard ervan, worden aanvaard. Aangezien het gaat om verordnungsbevoegdheden, moet de mogelijkheid van subdelegatie aan de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Vervoer te Land van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer daarentegen vervallen.

Artikel 17

Artikel 17, eerste lid, van het ontwerp bepaalt :

"Onverminderd de geldende bepalingen mag de veiligheidsinstantie, het in de handel brengen op hun grondgebied van interoperabiliteitsonderdelen met het oog op het gebruik daarvan voor het Belgische hogesnelheidsspoorwegsysteem en het Belgische conventionele spoorwegsysteem niet verbieden, beperken of belemmeren, wanneer deze onderdelen aan de bepalingen van dit besluit voldoen."

⁽⁹⁾ Zoals thans geschiedt in artikel 3, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 15 mei 2003.

De strekking van deze bepaling en inzonderheid die van de woorden "onverminderd de geldende bepalingen" wordt in de commentaar op deze bepaling uitgelegd als volgt :

"Dit artikel verbiedt protectionistische maatregelen. Wanneer een interoperabiliteitsonderdeel voldoet aan deze voorschriften, mag het op de markt brengen ervan niet worden belemmerd op grond van andere voorschriften, behalve wanneer de veiligheid van het spoorwegverkeer in het gedrang komt of wanneer veiligheidsnormen en - voorschriften, die door andere spoorwegreglementeringen worden opgelegd, worden overtreden."

Op grond van deze uitleg zou het verkieslijk zijn in artikel 17, eerste lid, van het ontwerp de woorden "onverminderd de geldende bepalingen" te vervangen door een verwijzing naar het in gevaar brengen van het spoorwegverkeer of naar de schending van door andere spoorwegregelgevingen opgelegde veiligheidsnormen en -voorschriften ¹⁰.

2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 29 van het ontwerp met betrekking tot het verbieden, beperken of belemmeren van de bouw, de ingebruikneming en de exploitatie van subsystemen van structurele aard.

Artikel 30

In artikel 30 van het ontwerp zou het begrip "andere bevoegde instanties" moeten worden gepreciseerd, aangezien het gaat om een bepaling die ze een verplichting inzake technische bijstand oplegt ¹¹.

⁽¹⁰⁾ Volgens de gemachtigde van de minister betekenen de woorden "onverminderd de geldende bepalingen" "onder voorbehoud van toepassing van de artikelen 14 tot 16". Het is de Raad van State evenwel niet duidelijk in welk opzicht de verwijzing naar die bepalingen relevant is.

⁽¹¹⁾ Een soortgelijke opmerking is gemaakt in verband met artikel 14 van het voorontwerp van wet "betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen", in advies 40.442/4, gegeven op 7 juni 2006.

Artikel 33

In artikel 33 van het ontwerp betreffende de aangemelde instanties, wordt onder meer verwezen naar het koninklijk besluit van 6 september 1993 tot oprichting van een accreditatiesysteem van de certificatieinstellingen en tot vaststelling van de accreditatieprocedures.

De steller van het ontwerp moet erop worden gewezen dat dit besluit, waarvan het juiste opschrift luidt "Koninklijk besluit van 6 september 1993 tot oprichting van een accreditatiesysteem van certificatie-instellingen en tot vaststelling van de accreditatieprocedures overeenkomstig de criteria van de normen van de reeks NBN-EN 45000", is opgeheven bij het koninklijk besluit van 31 januari 2006 tot oprichting van het BELAC accreditatiesysteem van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling ¹².

Artikel 34

Artikel 34 van het ontwerp bepaalt :

"De Minister kan instanties aanmelden die niet kunnen bewijzen dat zij over de in artikel 33 van dit besluit bedoelde accreditatie beschikken mits zij er zich toe verbinden dit bewijs te leveren voor 27 juni 2008, zonder hetwelk hun notificatie wordt ingetrokken."

De commentaar op deze bepaling zal moeten worden aangevuld om aldaar deze overgangsmaatregel en de duur ervan te rechtvaardigen ¹³.

⁽¹²⁾ Belgisch staatsblad, 3 februari 2006, 2^e editie. Dit besluit treedt in werking op 1 augustus 2006.

⁽¹³⁾ De Raad van State stelt hoe dan ook de vraag of de datum van 27 juni 2008 niet vervangen moet worden door die van 7 juli 2008, gelet op artikel 29 van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (Belgisch Staatsblad van 27 juni 2003), dat in werking is getreden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 37

Artikel 37 van het ontwerp betreffende het register van spoorweginfrastructuur en het register van het rollend materieel, beoogt de omzetting van de artikelen 22*bis* van richtlijn 96/48/EEG, en 24 van richtlijn 2001/16/EG.

Zoals blijkt uit de door de gemachtigde van de minister toegezonden concordantietabel, voorziet deze bepaling van het ontwerp eveneens in de omzetting van artikel 14, leden 4 en 5, van deze twee richtlijnen, ingevoegd bij de wijzigingsrichtlijn 2004/50/EG ¹⁴, en met betrekking tot het nationaal register van het rollend materieel waarvan de ingebruikneming is toegestaan.

Het "nationaal register van het rollend materieel" waarin de voormelde wijzigingsrichtlijn voorziet, is een document dat losstaat van het register van de spoorweginfrastructuur en van het register van het rollend materieel.

Er behoort immers gewezen te worden op het volgende :

- de regels van openbaarmaking en mededeling van het nationaal register gegeven in artikel 14, lid 4, c), van beide omgezette richtlijnen, zijn verschillend van die gegeven in de artikelen 22*bis* (richtlijn 96/48/EG) en 24 (richtlijn 2001/16/EG);
- artikel 14, lid 5, b), van beide omgezette richtlijnen preciseert dat in het nationaal register onder meer "referenties van het register van rollend materieel" als omschreven in artikel 22*bis* (richtlijn 96/48/EG) of 24 (richtlijn 2001/16/EG) moeten worden opgenomen; zulks vooronderstelt dat beide documenten losstaan van elkaar;

⁽¹⁴⁾ Richtlijn 2004/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van de Raad en het Europees Parlement betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

- artikel 14, lid 5, van beide richtlijnen bepaalt bovendien dat het nationaal register moet voldoen aan de gemeenschappelijke specificaties van het register bepaald volgens de procedure van artikel 21, lid 2; de voormelde artikelen 22*bis* en 24 voorzien daarin niet met betrekking tot het register van de spoorweginfrastructuur en het register van het rollend materieel.

Wil de tekst de richtlijn correct omzetten, dan moet hij het bestaan bekrachtigen, naast het register van de spoorweginfrastructuur en het register van het rollend materieel, van het nationaal register van het rollend materieel waarvan de ingebruikneming is toegestaan, dat immers een afzonderlijk register vormt, met andere doeleinden en andere toepassingen.

Bijlagen

1. Bijlage I bij het ontwerp strekt ertoe de bijlagen I van beide voormelde richtlijnen om te zetten.

In punt II.2. van bijlage I bij het ontwerp wordt evenwel geen melding gemaakt van uitrusting voor de bouw en het onderhoud van mobiele spoorweginfrastructuur.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom zulks wordt verzuimd.

2. In punt II.4.1. van bijlage I bij het ontwerp, is de verwijzing naar artikel 5, lid 3, gekopieerd van bijlage I bij richtlijn 2001/16/EG, niet werkbaar.

Dit punt 4 heeft alleen betrekking op de Europese instanties die werken aan het opstellen van de TSI's en hoeft bijgevolg niet te worden omgezet.

3. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor de punten I.2. en II.2. van bijlage II bij het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
	G. VANDERSANDEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS