

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 mei 1991 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende oprichting van een naamloze vennootschap van publiek recht, Havenbedrijf van Antwerpen genaamd" (St. Vl. R., 488 (1990-1991) - nr. 1), heeft op 4 juni 1991 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies werd toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

1. Luidens de toelichting (p. 1) beoogt het voorstel van decreet "een omvorming van het stedelijk havenbestuur van Antwerpen tot een beheersautonoom bedrijf met rechtspersoonlijkheid, zonder evenwel het publiek karakter ervan te wijzigen".

De met dat oogmerk voorgestelde regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt :

1.1. De stad Antwerpen en de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (G.I.M.V.) worden ertoe gemachtigd, onder de in het voorstel vastgestelde voorwaarden, een naamloze vennootschap "Havenbedrijf van Antwerpen" op te richten (artikel 2 van het voorstel) waaraan, op basis van een "beheerscontract" dat zal worden gesloten tussen het op te richten Havenbedrijf en de stad Antwerpen, de uitoefening zal worden toevertrouwd van de "havenbestuurlijke bevoegdheden" welke thans aan de stad Antwerpen zijn opgedragen hetzij rechtstreeks door de wet, hetzij door bij wet bekrachtigde overeenkomsten gesloten tussen de Belgische Staat en de stad (artikelen 3 en 32 tot 36).

Hoewel het Havenbedrijf zal worden opgericht als een naamloze vennootschap, heeft het luidens artikel 4 geen handelskarakter, is het niet onderworpen aan boek III van het Wetboek van Koophandel en gelden de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen slechts als suppletoir recht.

.../...

Luidens de artikelen 6 en 7 van het voorstel wordt het Havenbedrijf opgericht voor onbepaalde duur en kan het slechts worden ontbonden krachtens een decreet, dat de wijze en de voorwaarden van zijn vereffening regelt.

Met goedkeuring van de gemeenteraad van Antwerpen kunnen andere publiekrechtelijke rechtspersonen (dan de stad en de G.I.M.V.) tot het Havenbedrijf toetreden, doch "het kapitaal blijft te allen tijde voor ten minste drie vijfde in handen van de stad Antwerpen" (artikel 10).

Het Havenbedrijf kan zelf deelnemen in andere publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen en deze mee oprichten (artikel 12).

1.2. De op te richten vennootschap zal worden geleid door een raad van bestuur van ten minste negen en ten hoogste negentien leden, die door de algemene vergadering van de aandeelhouders worden benoemd op de voordracht van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen, enerzijds, en van de Vlaamse Executieve, anderzijds, in een verhouding van zeven negende voor eerstgenoemde en twee negende voor laatstgenoemde (artikel 39, §§ 1 en 2). De Vlaamse Executieve kan, met het oog op de toepassing van het voormelde artikel 10 (toetreding van andere rechtspersonen), het aantal bestuurders en de voordrachtsregeling wijzigen. Een dergelijke wijziging mag evenwel niet tot gevolg hebben dat het voordrachtsrecht van de stad Antwerpen wordt beperkt tot minder dan zes negende (artikel 39, § 3).

.../...

De met het havenbeleid belaste schepen van de stad Antwerpen zit de raad van bestuur voor (artikel 41).

Het dagelijks bestuur van het Havenbedrijf wordt toevertrouwd aan een door de raad van bestuur aangestelde directeur-generaal (artikel 45).

1.3. De financiële middelen van het Havenbedrijf bestaan uit "de opbrengsten van de uitoefening van de havenbestuurlijke bevoegdheden en van al de andere activiteiten die het uitoefent" (artikel 47).

Voor de financiering van materiële investeringen kan het Havenbedrijf bovendien, "zonder voorafgaande machtiging" leningen van allerlei aard en overeenkomsten van financieringshuur aangaan. De Vlaamse Executieve kan aan de leningen de waarborg van het Vlaamse Gewest verlenen (artikel 48).

Het Havenbedrijf kan ook subsidies van openbare overheden ontvangen (artikel 49).

1.4. Luidens artikel 16 kan het Havenbedrijf alle voor de uitoefening van zijn bevoegdheden nodige roerende en onroerende goederen verwerven en vervreemden en kan het in eigen naam overgaan tot onteigening ten algemenen nutte.

Het Havenbedrijf zal het binnen het havengebied gelegen "openbaar en privaat havendomein" beheren (artikelen 3 en 15).

.../...

Uit de artikelen 32, § 2, 3E, en 61 kan worden opgemaakt dat de stad Antwerpen en het Vlaamse Gewest de hun toebehorende haveninfrastructuurgoederen weliswaar ter beschikking stellen van het Havenbedrijf, maar hun eigendomsrechten op die goederen behouden.

Het Havenbedrijf beslist over de "bestemming van het havengebied, met inbegrip van de affectaties en desaffectaties" (artikel 15). Voor de wijziging van de bestemming van de haveninfrastructuurgoederen die in eigendom toebehoren aan het Vlaamse Gewest en de stad Antwerpen, dient het Havenbedrijf de voorafgaandelijke toestemming van de eigenaar te hebben verkregen (artikel 62, § 1).

1.5. Wat het personeel van het Havenbedrijf betreft, wordt bepaald :

- dat het in principe in statutair verband wordt tewerkgesteld, doch dat eveneens personeelsleden in contractueel verband kunnen worden aangesteld, inzonderheid "voor de uitoefening van beheersbevoegdheden" (1) (artikel 53);
- dat de raad van bestuur "het kader, het financieel en administratief regime van het statutair personeel en de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel"

(1)Blijkens de toelichting (p. 3) kan het "contractueel statuut" (sic) worden aangewend "voor het vervullen van bijkomende of specifieke taken, voor het aanvullen van gedeeltelijke taken of voor het adequaat toekennen van de belangrijke managersfuncties".

.../...

bepaalt en beslist over benoemingen, afzettingen of ontslagen (artikelen 54 en 55);

-dat de rechtspositie van de havenkapiteins en de adjunct-havenkapiteins beheerst blijft door de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins.

Uit artikel 32, § 2, 7E, blijkt ten slotte dat het personeel van de stad Antwerpen dat taken vervult met betrekking tot het havenbestuur zal worden overgedragen aan het Havenbedrijf.

1.6. Luidens de artikelen 57 en 58 van het voorstel zijn alle besluiten van de organen van het Havenbedrijf onderworpen aan het "algemeen toezicht" van de Vlaamse Executieve en oefent de Executieve inzonderheid een goedkeuringstoezicht uit op de beslissingen in verband met de statuten en het beheerscontract en een vernietigingstoezicht op alle andere beslissingen. Zoals in de toelichting in verband met deze artikelen wordt benadrukt gaat het uitsluitend om wettigheidstoezicht en "is elk opportuniteitstoezicht uitgesloten".

2. In de toelichting bij het voorstel van decreet (pp. 2 en 3) wordt gesteld dat de decreetgever de bevoegdheid om de voorgestelde regeling vast te stellen vindt in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, VIII en X, 3E en 9E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, en van artikel 9 van diezelfde bijzondere wet.

.../...

2.1. Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, VIII, zijn de Gewesten, wat de ondergeschikte besturen betreft, onder meer bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten (VIII, 2E) en voor de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden (VIII, 3E).

Artikel 6, § 1, X, 3E en 9E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, draagt aan de Gewesten de bevoegdheid op inzake "de havens en hun aanhorigheden" (3E) en inzake "de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee" (9E).

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 is geworden, werd met de bepaling van X, 3E, beoogd "de huidige bevoegdheid van de nationale overheid inzake de havens van Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende, alsook van de havens van Brussel, Luik, Namen en Charleroi" over te dragen aan de Gewesten (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 14).

De in artikel 6, § 1, X, 9E, bedoelde bevoegdheid "omvat de taken die nu toevertrouwd zijn aan het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart" (ibidem, p. 17).

De voormelde bevoegdheden "omvatten de bevoegdheid tot regeling van de eventuele rechten en heffingen, evenals van het recht om ze te innen" (ibidem).

.../...

Er dient in dit verband ook te worden opgemerkt dat krachtens artikel 57, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten "de roerende en onroerende goederen van de Staat, zowel behorend tot het openbaar als tot het privaat domein, die ressorteren onder de bevoegdheid van de Gewesten krachtens artikel 6, § 1, ... X, van de (bijzondere) ... wet (van 8 augustus 1980)" van rechtswege zijn overgedragen aan het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest naar gelang van hun ligging.

2.2. Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt als volgt :

"In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalsparticipaties nemen.

Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Onverminderd artikel 87, § 4, regelt het hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht".

Die bepaling strekt ertoe de Gemeenschappen en de Gewesten te machtigen om voor de uitoefening van de hun toe

.../...

gewezen bevoegdheden een beroep te doen op het procédé van de "dienstgewijze decentralisatie" (2).

Ze staat de Gemeenschappen en de Gewesten met andere woorden toe de uitoefening van bepaalde bevoegdheden op te dragen aan door hen opgerichte autonome instellingen die een van de Gemeenschap of het Gewest onderscheiden rechtspersoonlijkheid en een eigen vermogen en financieel beheer hebben en die alleen aan het toezicht - en niet aan het hiërarchisch gezag - van de organen van de Gemeenschap of het Gewest onderworpen zijn.

Zoals wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 geworden is, maakt artikel 9 het de Gemeenschappen en de Gewesten ook mogelijk "samen te werken met de privé-sector voor het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen" of "deel te nemen in het kapitaal van privaatrechtelijke rechtspersonen" (1).

2.3. Of het Vlaamse Gewest in de sub 2.1. en 2.2. aangehaalde bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid vindt om de voorgestelde regeling in verband met het Havenbedrijf van Antwerpen vast te stellen, is voor ernstige betwisting vatbaar.

(2)Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 24.

2.3.1. Op grond van het bepaalde in artikel 6, § 1, VIII, 3E, en X, 3E en 9E, (gecombineerd met artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) kan de decreetgever ongetwijfeld aan de stad Antwerpen de uitoefening van de aan het Gewest overgedragen bevoegdheden inzake de haven van Antwerpen opdragen en eventueel de financiering daarvan regelen. Die bevoegdheid zal dan evenwel door de stad Antwerpen moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de organieke wetsbepalingen die de werking van de gemeentediensten regelen.

2.3.2. Op grond van de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, X, 3E en 9E, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de decreetgever beslissen de aan het Gewest overgedragen bevoegdheden inzake de haven van Antwerpen op te dragen, niet aan de stad Antwerpen, maar integendeel aan een door hem opgerichte en van het Gewest afhankende gedecentraliseerde openbare instelling waaraan het decreet rechtspersoonlijkheid kan toekennen en waarvan het de samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht regelt.

De voorgestelde regeling blijkt echter op een aantal punten moeilijk te kunnen worden ingepast in de bevoegdheid welke artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan het Vlaamse Gewest heeft toegekend :

-Zo valt het op dat, overeenkomstig de voorgestelde regeling, het Havenbedrijf niet rechtstreeks door de decreetgever (het Gewest) wordt opgericht en dat het voorgestelde decreet evenmin aan het uitvoerend orgaan van het Gewest (de Vlaamse Executieve) de opdracht geeft om de instelling op te richten

.../...

(bijvoorbeeld via het procédé van de publiekrechtelijke vereniging). Het voorstel leidt dus niet tot de oprichting van een gedecentraliseerde openbare instelling "door het Gewest"; het machtigt twee van het Gewest onderscheiden publiekrechtelijke personen (de stad Antwerpen en de G.I.M.V.) om het Havenbedrijf op te richten, waarvan het Gewest als zodanig geen deel uitmaakt.

- Vervolgens kan erop worden gewezen dat niet rechtstreeks door het voorgestelde decreet de rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan de op te richten instelling : naar de bedoeling van de indieners van het voorstel zal het verkrijgen van de rechtspersoonlijkheid blijkbaar moeten volgen uit de oprichting van het Havenbedrijf als naamloze vennootschap, overeenkomstig de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen.
- Aan de op te richten instelling worden ook niet rechtstreeks de aan het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheden inzake de haven van Antwerpen opgedragen : de bedoeling van de indieners van het voorstel blijkt te zijn de thans geldende regeling waarbij die bevoegdheden aan de stad Antwerpen werden opgedragen te behouden, doch de stad te machtigen die taken te laten uitvoeren door een van de stad onderscheiden rechtspersoon, met andere woorden een gedecentraliseerde dienst van de stad (niet van het Gewest). Die bedoeling blijkt onder meer duidelijk hieruit dat overeenkomstig artikel 32, § 1, van het voorstel de bijzondere regels en voorwaarden waaronder het autonoom Havenbedrijf zijn opdrachten vervult, worden vastgesteld in een beheerscontract

.../...

gesloten "tussen de stad Antwerpen" (niet het Gewest) en het Havenbedrijf.

- In de toelichting bij het voorstel (p. 3) wordt met zoveel woorden gesteld dat het op te richten Havenbedrijf "niet (kan) worden beschouwd als een der publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gewesten, in de zin van artikel 87, § 4, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen".

Aangezien in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet uitdrukkelijk wordt bepaald dat artikel 87, § 4, toepassing moet vinden op de krachtens artikel 9 opgerichte instellingen, houdt die passus van de toelichting de impliciete erkenning in dat het voorstel niet op artikel 9 ge-grond is.

Het voorstel blijkt dus in werkelijkheid niet ertoe te strekken een van het Vlaamse Gewest afhangerende openbare instelling op te richten, maar wil integendeel - zoals overduidelijk uit de toelichting blijkt - de stad Antwerpen machtigen om een "gemeentelijke" gedecentraliseerde instelling op te richten die de aan de stad toevertrouwde taken inzake de haven "autonoom" zal uitoefenen, dit is zonder gebonden te zijn aan de wettelijke bepalingen die de werking van de gemeentediensten regelen. In de toelichting (p. 2, tweede lid) wordt immers gesteld dat met het voorstel meer bepaald wordt beoogd, de stad Antwerpen "de nodige juridisch-technische middelen te verstrekken, buiten de formule van de intercommunales" welke het haar moeten mogelijk maken "bepaalde activiteiten als een onderneming ...(te) kunnen beheren", zodat de werking van het Havenbedrijf "zo min mogelijk (zal) worden belemmerd door administratieve procedures en formaliteiten".

.../...

De voorgestelde regeling blijkt dus niet alleen bezwaarlijk te kunnen worden ingepast in de door artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de decreetgever toegekende bevoegdheid, maar blijkt bovendien de bevoegdheid van de decreetgever te buiten te gaan in de mate dat ze ertoe strekt af te wijken van de organieke wetgeving op de werking van de gemeenten, welke wetgeving immers een nationaal gebleven aangelegenheid is.

2.4. De conclusie uit het vorenstaande blijkt dan ook te moeten zijn dat de decreetgever, indien hij de aan het Gewest toegewezen bevoegdheden inzake de haven van Antwerpen aan een autonome instelling wil opdragen, zulks slechts met inachtneming van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou doen, indien hij hetzij zelf die instelling opricht, er de rechtspersoonlijkheid aan verleent en de samenstelling ervan derwijze regelt dat het Vlaamse Gewest als zodanig eraan deelneemt, hetzij de Vlaamse Executieve machtigt om een publiekrechtelijke vereniging met rechtspersoonlijkheid op te richten waarvan het Vlaamse Gewest deel uitmaakt.

Zulks zou uiteraard een grondige omwerking van de voorgestelde regeling impliceren.

Aangezien een dergelijke omwerking noodzakelijkerwijze een aantal beleidskeuzes impliceert en bovendien lijkt te kunnen worden aangenomen dat de gesuggereerde wijziging van de voorgestelde regeling niet overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het voorstel, kan de Raad van State daarop niet vooruitlopen.

.../...

3. De Raad van State zal zich dan ook beperken tot een summier onderzoek van een aantal bepalingen van de voorgestelde tekst, waaromtrent principiële opmerkingen moeten worden gemaakt welke ook dienstig kunnen zijn in de hypothese dat de decreetgever het opportuun zou achten een openbare instelling als hiervoren bedoeld op te richten.

3.1. Wat de bepaling van artikel 2 van het voorstel betreft, luidens welke het op te richten Havenbedrijf de vorm zal aannemen van een naamloze vennootschap, kan worden verwezen naar de opmerkingen die de Raad van State in dat verband heeft gemaakt in zijn advies L. 19.335/2 over een voorontwerp van decreet "relatif aux services de transport de personnes en Région wallonne" (3).

In dat advies heeft de Raad van State erop gewezen dat de gewestwetgever in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 weliswaar de bevoegdheid vindt om een openbare onderneming op te richten en daarvan vrij de structuur, de werking en de controle te regelen zelfs door, ter aanvulling van de in het decreet opgenomen bepalingen, te verwijzen naar de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen en inzonderheid naar de bepalingen betreffende de naamloze vennootschappen, doch dat de decreetgever de hem door de bijzondere wet toegekende bevoegdheid zou te buiten gaan (inzonderheid ook de in artikel 10 van de bijzondere wet

(3)Doc. C.R.W., 117 (1989-1990) - nr. 1.

bedoelde impliciete bevoegdheden) door, enerzijds, te beslissen dat de op te richten onderneming in principe de vorm zal aannemen van een naamloze vennootschap en onder de toepassing zal vallen van de voornoemde gecoördineerde wetten en door, anderzijds, een belangrijk aantal afwijkingen toe te staan van de essentiële bepalingen van die gecoördineerde wetten.

3.2. Wat de in artikel 5, laatste volzin, van het voorstel opgenomen bepaling betreft, luidens welke het Havenbedrijf "de immuniteit van tenuitvoerlegging" geniet, moet erop worden gewezen dat in de rechtspraak nog steeds wordt aangenomen dat, op grond van artikel 537, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek, van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst evenals van de regelen inzake de begroting van de openbare dienst, er een volledige uitvoeringsimmuniteit geldt voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen.

Aangezien het hier gaat om een aangelegenheid van gerechtelijk recht (beslagrecht) welke tot de bevoegdheid van de nationale wetgever is blijven behoren, komt het de decreetgever niet toe die immuniteit, wat het Havenbedrijf betreft, te bevestigen, laat staan uit te breiden.

3.3. Luidens artikel 16, laatste volzin, van het voorstel "(kan) het Havenbedrijf ... in eigen naam overgaan tot de onteigening ten algemenen nutte".

In verband met die bepaling dient te worden verwezen naar het arrest nr. 3/89 van 2 februari 1989 van het Arbitragehof waarin het Hof overwoog :

.../...

"(dat) hoewel artikel 79, § 1, van de bijzondere wet enkel de door de Executieven benaarstigde onteigeningen ten algemenen nutte voorziet, ... uit de economie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit de algemene opzet van de staatshervorming (volgt) dat die bepaling zo moet worden begrepen dat de Executieven tevens gerechtigd zijn - en de decreetgever dus ook gerechtigd is de Executieven daartoe te machtigen - andere rechtspersonen tot onteigening inzake gewest- of gemeenschapsaangelegenheden te machtigen; (doch dat) in elke hypothese ... het verlenen van de machtiging afhankelijk (wordt) gesteld van het vermogen van de Executieve om, geval per geval, de noodzakelijkheid te beoordelen van de verkrijging door de ondergeschikte besturen van de onroerende goederen waarvan de onteigening wordt beoogd" (considerans 2.B.5).

Overeenkomstig die rechtspraak behoort het voorgestelde artikel 16, laatste volzin, te worden vervangen door een bepaling die aan de Executieve de bevoegdheid verleent om het Havenbedrijf te machtigen tot onteigening in de gevallen waarin zij oordeelt dat de verkrijging van de betrokken goederen noodzakelijk is in het algemeen belang.

3.4. Luidens de artikelen 26 en 27 van het voorstel worden de tarieven van de in het havengebied gevorderde scheepvaart-, haven-, dok-, sluis-, brug- en stapelgelden vastgesteld door de raad van bestuur van het Havenbedrijf en geïnd door die instelling.

Zoals hiervoren, sub. 2.1., werd gesteld, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, X, 3E en 9E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de door die bepaling aan de Gewesten verleende bevoegdheid ook omvat "de

.../...

regeling van de eventuele rechten en heffingen, evenals ... het recht om ze te innen".

De algemene bevoegdheid om dergelijke heffingen op te leggen vindt de gewestwetgever in de artikelen 110, § 2, (belastingen) of 113 (retributies) van de Grondwet.

Overeenkomstig de ter zake geldende beginselen behoren de tarieven van die heffingen in principe te worden vastgesteld door de bevoegde (gewest)wetgever. Van dat beginsel kan slechts worden afgeweken wanneer het gaat om retributies, dit zijn heffingen die verschijnen als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd : omwille van dat vergoedend karakter van retributies wordt aangenomen dat het bedrag ervan kan worden vastgesteld door de uitvoerende macht (4).

Alleen wanneer de in de artikelen 26 en 27 bedoelde havengelden kunnen worden aangemerkt als retributies, hoeven derhalve de tarieven ervan niet in het decreet zelf te worden vastgesteld.

In dat geval kan de vaststelling van die tarieven worden overgelaten aan de Vlaamse Executieve.

(4) Zie A. ALEN en B. SEUTIN, "De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten", in T.B.P., 1989, p. 275 en 276.

Er kan ter zake evenwel geen bevoegdheid worden opgedragen aan het Havenbedrijf : delegatie van verordeningsbevoegdheid aan niet politiek verantwoordelijke organen wordt immers strijdig geacht met de ter zake geldende beginselen van ons publiek recht (zie ook infra 3.8.).

3.5. Wat de bepaling van artikel 48 van het voorstel betreft, luidens welke het Havenbedrijf, zonder voorafgaande machtiging, leningen van allerlei aard kan aangaan, dient de aandacht te worden gevestigd op de voorschriften van artikel 49, §§ 2, 4 en 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, krachtens welke voorschriften de uitgifte van leningen door de instellingen van openbaar nut van de Gemeenschappen en de Gewesten aan beperkingen wordt onderworpen (door de Ministerraad na overleg met de Executieve opgestelde programmatie : goedkeuring door de nationale Minister van Financiën van de uitgifte van leningen in het buitenland of leningen in deviezen en van de voorwaarden en de uitgiftekalender van openbare leningen in Belgische franken op de Belgische kapitaalmarkt).

3.6. Met betrekking tot de door artikel 55 van het voorstel aan de raad van bestuur opgedragen bevoegdheid om het administratief en financieel regime van het statutair personeel en de loon- en arbeidsvoorwaarden van het contractueel personeel vast te stellen, moet op nog een andere beperking van de bevoegdheid van het Gewest worden gewezen : zoals wordt voorgeschreven door artikel 9 van de bijzondere wet van

.../...

8 augustus 1980 kan de gewestwetgever openbare instellingen oprichten en hun samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht regelen "onverminderd artikel 87, § 4". Luidens dat artikel 87, § 4, wijst een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na advies van de Executieven, de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel aan, welke van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van onder meer de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Zolang het in artikel 87, § 4, bedoelde koninklijk besluit niet is getroffen, zal bij de vaststelling van de bedoelde statuten rekening moeten worden gehouden met het bepaalde in artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, welke bepaling, luidens artikel 18, § 3, tweede lid, van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988, immers slechts wordt opgeheven op de datum waarop het in artikel 87, § 4, bedoelde koninklijk besluit in werking treedt. De in artikel 55 bedoelde regelingen zullen met andere woorden slechts kunnen worden vastgesteld met het akkoord van de nationale Minister van Openbaar Ambt.

Dat akkoord zal eveneens moeten worden verkregen wat de - overigens restrictief toe te passen - mogelijkheid betreft om contractueel personeel in dienst te nemen.

Er kan in dit verband ten slotte nog worden opgemerkt dat, indien de vast te stellen regeling voorziet in de overheveling van personeelsleden van de stad Antwerpen naar het Havenbedrijf, het principe en de nadere regelen van die overheveling slechts in het decreet kunnen worden opgenomen nadat daaromtrent werd onderhandeld met de vakorganisaties

.../...

overeenkomstig de wettelijke en reglementaire bepalingen in verband met de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

3.7. Wat de in de artikelen 57 en 58 opgenomen regeling inzake het "administratief toezicht" betreft, dient de aandacht te worden gevestigd op het bepaalde in artikel 96 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enerzijds, en op artikel 71, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, anderzijds.

3.7.1. Luidens het voornoemde artikel 96 blijven de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van onder meer het Gewest zolang zij niet worden gewijzigd door het betrokken Gewest.

Er dient derhalve te worden verduidelijkt of de in de artikelen 57 en 58 opgenomen regeling in de plaats komt van de toezichtsregeling bedoeld in de wet van 16 maart 1954, welke regeling ruimer is dan die waarin het voorstel voorziet (met name in de mate dat ze ook betrekking heeft op het "opportuniteitstoezicht"), en overigens ook efficiënter lijkt te zijn (doordat dit toezicht ter plaatse wordt uitgeoefend door regeringscommissarissen en niet het toesturen van alle beslissingen van het Havenbedrijf aan de Executieve veronderstelt).

.../...

3.7.2. Luidens artikel 71, § 3, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 blijven, tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2 (van de bijzondere wet van 16 januari 1989), de bepalingen van de eerder vermelde wet van 16 maart 1954, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Krachtens die bepaling zal de op te richten instelling derhalve onderworpen zijn aan de controle van het Rekenhof.

3.8. Een aantal bepalingen van het voorstel verlenen aan de raad van bestuur van het op te richten Havenbedrijf de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, onder meer inzake de voorwaarden waaronder domeingoederen ter beschikking van derden kunnen worden gesteld (artikel 17), inzake de politie van de havenbedrijvigheid (artikelen 21 en 22) en inzake het verstrekken van diensten aan derden (artikel 29).

Luidens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt de Executieve de verordeningen en neemt ze de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn.

Het toekennen bij decreet van verordnungsbevoegdheid aan een andere overheid dan de Executieve, zeker wanneer het gaat om een overheidsinstelling

.../...

of om een ambtenaar, is niet alleen formeel in strijd met het aangehaalde artikel 20, maar wordt bovendien - zoals reeds hiervoren sub 3.4. werd opgemerkt - onbestaanbaar geacht met de ter zake geldende publiekrechtelijke beginselen vanwege het ontbreken van rechtstreekse parlementaire controle op die overheden. (Om aan dat bezwaar tegemoet te komen, wordt soms voorgeschreven dat de verordeningen die door dergelijke overheden worden vastgesteld door de Executieve dienen te worden goedgekeurd).

3.9. Ten slotte dient de aandacht erop te worden gevestigd dat artikel 18 van het voorstel een bijzonder verregaande bevoegdheid toekent aan het Havenbedrijf door voor te schrijven dat bouw-, exploitatie-, lozings- en milieuvergunningen met betrekking tot werken, inrichtingen of activiteiten binnen het havengebied door de bevoegde overheden slechts kunnen worden afgegeven na "eensluidend" advies van het Havenbedrijf.

Die bepaling verleent immers aan het Havenbedrijf een "vetorecht" ten aanzien van de beslissingen van de overheden die krachtens de geldende wets- en decreetsbepalingen belast zijn met de afgifte van de bedoelde vergunningen.

De decreetgever zal dienen te oordelen of het toekennen van een dergelijke verregaande bevoegdheid wenselijk is en zal, in voorkomend geval, de bestaande regelingen dienovereenkomstig moeten wijzigen en aanpassen.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	D. VERBIEST,	
	F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de
H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.