KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 8 maart 1994 door de Vlaamse minister van Verkeer, Buitenlandse Handel en Staatshervorming verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 29 maart 1994, 5 april 1994 en 7 juni 1994, op laatstvermelde datum het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting, heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet tot doel de bepalingen van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen aan te passen aan de sedert de inwerkingtreding van deze wet fundamenteel gewijzigde omstandigheden waarin het loodsen van schepen van en naar de Vlaamse havens geschiedt.

Die "gewijzigde omstandigheden" zijn volgens de toelichting "deels van juridische, deels van feitelijke (en) deels van budgettaire aard" en bestaan inzonderheid hierin :

- dat de regeling en de uitvoering van het loodsen door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gewesten werden opgedragen;

- dat zich sedert 1967 een aantal opmerkelijke technische evoluties hebben voorgedaan die de invoering van het "loodsen op afstand" (L.O.A.) en van een modern verkeersbegeleidingssysteem (V.B.S.) hebben mogelijk gemaakt;

- dat met het Koninkrijk der Nederlanden afspraken zijn gemaakt in verband met het opleggen van de "verscherpte

loodsplicht" (1) en van een meldingsplicht inzake het geschat tijdstip van aankomst (G.T.A.) en het geschat tijdstip van vertrek (G.T.V.);

- dat, naast loodsgelden, ook L.O.A.- en V.B.S.-vergoedingen moeten worden opgelegd; en

- dat, als waarborg voor een veilige verkeersafwikkeling in de havens, een brevet van havenloods moet worden ingevoerd voor de "private loodsen of loodsmaatschappijen".

1.2. Om al die redenen wordt voor het Vlaamse Gewest een eigen regeling uitgewerkt die in grote lijnen als volgt kan worden omschreven.

1.2.1. Als beginsel geldt dat alleen de loodsdienst van het Vlaamse Gewest bevoegd is om gewone loodsassistentie en L.O.A.-assistentie te verstrekken aan de vaartuigen die gebruik maken van of zich bevinden op de in het ontwerp of de uitvoeringsbesluiten ervan bepaalde wateren (artikel 4).

1.2.2. Alleen de houder van een door de Vlaamse regering uitgereikt loodsbrevet mag loodsassistentie en L.O.A.-assistentie verstrekken; er wordt evenwel voorzien in de mogelijkheid om tijdelijke loodsvergunningen uit te reiken

---

(1) Die verscherpte loodsplicht bestaat hierin dat voortaan daadwerkelijk van de diensten van een loods of van het loodsen op afstand gebruik moet worden gemaakt en dat het dus niet meer volstaat de verschuldigde loodsgelden te betalen zonder effectief een loods aan boord te nemen of een beroep te doen op L.O.A.-assistentie.

"wanneer het belang van de scheepvaart zulks vereist" (artikel 5).

1.2.3. Artikel 7 voert de hiervoren sub 1.1. bedoelde "verscherpte loodsplicht" in zowel voor de gewone loodsassistentie als voor de L.O.A.-assistentie.

1.2.4. Luidens artikel 8 van het ontwerp treedt de loods uitsluitend op als raadgever van de gezagvoerder en is alleen deze laatste meester over de leiding en de maneuvers van het vaartuig; de gezagvoerder is verantwoordelijk voor de veiligheid van de loods, ook tijdens het in- en ontschepen (artikel 10).

1.2.5. Artikel 9 van het ontwerp legt aan de gezagvoerders van de vaartuigen de hiervoren sub 1.1. bedoelde meldingsplicht inzake het geschat tijdstip van aankomst en vertrek op.

1.2.6. De gezagvoerders die overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp verplicht zijn een loods aan boord te nemen of gebruik te maken van L.O.A.-assistentie, zijn loodsgelden verschuldigd, waarvan het tarief bepaald wordt door de Vlaamse regering; die loodsgelden zijn eveneens verschuldigd door gezagvoerders die vrijwillig gebruik maken van loodsassisentie en zelfs door gezagvoerders aan wie een algemene vrijstelling van de verplichting om loodsassistentie te vragen is verleend voor een bepaald traject (artikelen 11 tot 13); een analoge regeling geldt voor het betalen van de VBS-vergoeding (artikel 14).

1.2.7. De voormelde loodsgelden en vergoedingen zijn hoofdelijk verschuldigd door de reder, de scheepseigenaar, de bevrachter, de scheepsagent en hun gemachtigden (artikel 16); hiervoor kan een eventuele "zekerheidsstelling" worden gevraagd en bij gebreke van betaling of zekerheidsstelling kan een verbod tot afvaart worden opgelegd; dat verbod kan in voorkomend geval worden uitgesproken tegen een "zusterschip" (artikel 17).

1.2.8. Luidens artikel 18 van het ontwerp is alleen de rechtbank van koophandel bevoegd om kennis te nemen van elke vordering betreffende de geschillen over de betaling van loodsgelden en andere vergoedingen; datzelfde artikel regelt ook de bevoegdheid ratione loci ter zake; dienovereenkomstig wordt artikel 569, eerste lid, 13°, van het Gerechtelijk Wetboek opgeheven (artikel 23).

1.2.9. Het brevet van havenloods wordt ingevoerd voor de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen; dit brevet wordt overeenkomstig de door de Vlaamse regering bepaalde regelen uitgereikt (artikel 19).

1.2.10. De artikelen 20 en 21 van het ontwerp regelen de strafbaarstelling van de niet-naleving van de ontworpen regeling alsmede de opsporing en de vaststelling van de overtredingen.

1.2.11. De wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen wordt opgeheven, met uitzondering van de

artikelen 3bis (aansprakelijkheidsregeling) en 10, § 3 (optreden van het douanebestuur) (artikel 22 van het ontwerp).

2. Artikel 6, § 1, X, 2°, 2°bis, 3° en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 en bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervolledigiging van de federale staatsstructuur, draagt aan de Gewesten de bevoegdheid op inzake "de waterwegen en hun aanhorigheden" (2°), inzake "het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij" (2°bis), inzake "de havens en hun aanhorigheden" (3°) en inzake "de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee" (9°).

Luidens artikel 8 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort tot de bevoegdheid van de Gewesten in de aangelegenheden opgesomd in onder meer artikel 6 eveneens "het aannemen van bepalingen en andere maatregelen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheden". Er dient in dit verband overigens te worden opgemerkt dat krachtens artikel 57, §§ 2 en 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en 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 (1).

De bevoegdheid om, met betrekking tot de hun toegewezen aangelegenheden, heffingen op te leggen vinden de Gewesten in de artikelen 170, § 2, (belastingen) en 173 (retributies) van de Grondwet.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ten slotte bepaalt dat de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen, de straffen wegens die niet-naleving kunnen bepalen en maatregelen inzake de opsporing en de vaststelling van de bedoelde overtredingen kunnen nemen.

2.1. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 is geworden, is de bevoegdheid die aan de Gewesten werd toegekend door de titel "de openbare werken en het vervoer" (artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) "een beheersbevoegdheid in de ruime zin ... (die) kadert in de filosofie van dit ontwerp om de bevoegdheden

---

(1) Zie inzonderheid het op grond van paragraaf 4, tweede lid, van dat artikel 57 vastgestelde koninklijk besluit van 23 februari 1994 tot vaststelling van de lijst van goederen van de Staat beheerd door het Ministerie van Verkeerswezen (Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart) overgedragen naar het Vlaamse Gewest (B.S., 8 april 1994).

van de Gewesten uit te breiden en hen homogene bevoegdheidspaketten toe te kennen" (1). De in artikel 6, § 1, X, 9°, bedoelde (beheers)bevoegdheid omvat meer bepaald "de taken die nu toevertrouwd zijn aan het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart", welke taken inzonderheid bestaan in "de uitoefening" van de loodsdienst op zeeschepen, de ondersteunings-"diensten" op het water en aan wal, "de uitvoering" van de bebakening, de sleep-"dienst" en de reddings-"dienst" en de "diensten" die technische bijstand verlenen of instaan voor de bouw van de voor de vermelde diensten bestemde uitrustingen en schepen (2). De voormelde bevoegdheden omvatten wel "de bevoegdheid tot <regeling> van de eventuele rechten en heffingen, evenals van het recht om ze te innen" (3).

Tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet in de bevoegde Senaatscommissie heeft de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F), in verband met de omvang van de aldus overgedragen bevoegdheden, verklaard dat "voor de regionalisering van het vervoer ... duidelijk onderscheid (is) gemaakt tussen enerzijds het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften inzake vervoermiddelen - aangelegenheden die nationaal blijven - en anderzijds het sectorieel economische beleid, dat aan de Gewesten wordt

---

(1) Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 13; zie in dezelfde zin, Parl. Hand., Senaat, verg. van 3 augustus 1988, p. 1308.

(2) Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 17.

(3) Ibidem.

toegewezen" (1). Wat meer bepaald de in artikel 6, § 1, X, 9°, bedoelde "loodsdiensten" betreft, stelde de Minister "dat het uitvoeringstaken zijn die in overeenstemming moeten zijn met internationale normen met betrekking tot het scheepvaartverkeer ... (en dat) de regelgevende bevoegdheid op dat gebied ... nationaal (blijft) (2).

Dat de bevoegdheid welke inzake de openbare werken en het vervoer aan de Gewesten werd overgedragen door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, betrekking heeft op het beheer en op uitvoeringstaken, eerder dan op regelgeving, wordt bevestigd door het bepaalde in 2°bis dat in artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd ingevoegd door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervolledigiging van de federale staatsstructuur.

Zoals in de rechtsleer wordt aangegeven (3), werd deze bepaling (die aan de Gewesten de bevoegdheid toekent om "het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis" vast te stellen) immers in de bijzondere wet opgenomen ingevolge een advies L. 21.550/9 van 22 juni 1992 van de Raad van State over een "voorontwerp van organieke ordonnantie voor het wegennet in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest". In dat advies had de afdeling wetgeving doen opmerken dat "de bevoegdheid toegekend bij de titel <de openbare werken en

---

(1) Parl. St., Senaat, nr. 405/2 (B.Z. 1988), p. 116.

(2) Ibidem, p. 118.

(3) B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, "De nieuwe bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten", Die Keure, 1994, p. 97.

het vervoer> uitsluitend een beheersbevoegdheid in de ruime zin (is)" en dat de Gewesten op grond van die bijzondere wetsbepaling inzonderheid niet bevoegd waren om "eigendoms-problemen te regelen die verband houden met het wegennet", noch om "de openbaar-domeinregeling" vast te stellen of om "de administratieve politie over het wegennet" te regelen.

Door aan de Gewesten de bevoegdheid toe te kennen om het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis vast te stellen, heeft de bijzondere wetgever van 16 juli 1993 de bezwaren van de Raad van State uit de weg geruimd wat de eerste twee vermelde aangelegenheden betreft (eigen-domsproblemen inzake de wegen en openbaar-domeinrege-ling) (1), doch heeft hij meteen impliciet de beperkte draagwijdte bevestigd van de bevoegdheidsoverdracht die in 1988 had plaatsgevonden.

Ten slotte moet bij het onderzoek van de precieze omvang van de bevoegdheid welke door artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten werd opgedragen, ook nog de bepaling worden betrokken van artikel 6, § 4, 3°, van diezelfde bijzondere wet luidens welke de Gewestregeringen moeten worden betrokken bij "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoer-middelen".

---

(1) Wat de bevoegdheid betreft om de administratieve politie te regelen, blijkt de bijzondere wet van 16 juli 1993 niets te hebben willen wijzigen.

Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 is geworden, blijkt dat met "algemene politie" in artikel 6, § 4, 3°, bedoeld is "de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, <zoals> ... het algemeen reglement van de scheepvaartwegen; ... (en) de politie op de zeevaart ..." (1). Uit het gebruik van het woord "zoals" in die toelichting moet worden afgeleid dat de opsomming van de verscheidene politiereglementen slechts exemplarisch - en dus niet limitatief - is, zodat moet worden aangenomen dat de algemene (2) politiereglementen en de reglementering op

---

(1) Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 21.

(2) Wat het onderscheid betreft tussen "algemene" en "bijzondere" politie, verwijst de Raad van State naar het advies L. 22.933/8 over een voorontwerp van decreet betreffende de zeehavens waarin werd opgemerkt "eensdeels, dat de Belgische Staat bij de afdeling administratie van de Raad van State een beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van een besluit waarbij de Vlaamse Regering een adjunct-havenkapitein heeft benoemd (zaak A. 46.033/IV-13.669), in welk beroep inzonderheid de schending wordt aangevoerd van artikel 6, § 1, X, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en argumenten worden ontleend aan het onderscheid tussen de bijzondere en de algemene politie en, anderdeels, dat de Vlaamse minister van Openbare Werken bij de afdeling administratie van de Raad van State een adviesaanvraag heeft ingediend betreffende de afbakening van de federale en de regionale bevoegdheden op het vlak van de openbare werken en het vervoer, welke adviesaanvraag onder meer betrekking heeft op het onderscheid tussen de algemene en de bijzondere politie en op de bevoegdheidsverdeling inzake het vaststellen van reglementen met betrekking tot de waterwegen (zaak A. 53.929/IV-9-1169). Het aanhangig zijn van die betwisting (en van de adviesaanvraag) voor de afdeling administratie staat eraan in de weg dat de afdeling wetgeving thans nader zou ingaan op de aldus opgeworpen rechtsvragen".

het verkeer en het vervoer in de meest ruime zin tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren.

Op te merken valt overigens dat de bepaling van artikel 6, § 4, 3°, in zoverre ze de bedoelde regels, reglementering en voorschriften tot de bevoegdheid van de federale overheid rekent, niet aansluit bij een andere bijzondere wetsbepaling die in dat verband een uitdrukkelijke uitzondering maakt op een aan de Gewesten opgedragen algemene bevoegdheid (1), doch dat de bijzondere wetgever, volledig in overeenstemming met wat hiervoren aan de hand van de parlementaire voorbereiding werd uiteengezet, ervan is uitgegaan dat de regels inzake algemene politie en de reglementering van het verkeer en het vervoer tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren en dat de bevoegdheidsopdracht vervat in artikel 6, § 1, X, daaraan geen afbreuk doet. Daardoor wordt nogmaals de beperkte omvang van die bevoegdheidstoewijzing benadrukt. Meer bepaald blijkt daaruit te moeten worden afgeleid dat het regelen van de door de bedoelde politiereglementen beoogde aspecten van de openbare orde en de veiligheid niet behoort tot de "beheersbevoegdheid in de ruime zin" welke door artikel 6, § 1, X, aan de Gewesten is overgedragen.

De conclusie uit het vorenstaande blijkt te moeten zijn dat het Vlaamse Gewest in artikel 6, § 1, X, 9°, gecombineerd met artikel 8 van de bijzondere wet van

---

(1) Dit is bijvoorbeeld wel het geval met de bepaling van artikel 6, § 4, 1°, inzake de produktnormen en inzake de doorvoer van afvalstoffen, "bedoeld in § 1, II, tweede lid, 1° en 3°".

8 augustus 1980, onbetwistbaar de bevoegdheid vindt om de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest te regelen, doch dat ter zake ernstig voorbehoud moet worden gemaakt bij de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de zgn. "verscherpte loodsplicht" (artikel 7) en op het brevet van havenloods (artikel 19).

2.1.1. Er kan immers niet in redelijkheid worden betwist dat de decreetgever, in de mate dat het voornoemde artikel 7 van het ontwerp aan de gezagvoerders van vaartuigen de verplichting oplegt om een loods aan boord te nemen of om een beroep te doen op L.O.A.-assistentie, een "normatieve" maatregel vaststelt die verder reikt dan de loutere uitvoerings- en beheerstaak die aan het Gewest inzake de "loodsdiensten" is opgedragen, eensdeels, en dat hij, met het oog op o.m. de veiligheid van het scheepvaartverkeer (1), een maatregel van algemene politie neemt, anderdeels.

Wat de door artikel 9 van het ontwerp opgelegde verplichting betreft om het geschat tijdstip van aankomst en van vertrek te melden, liggen de zaken anders : die verplichting kan in redelijkheid worden geacht verband te

---

(1) In de memorie van toelichting wordt het invoeren van de verscherpte loodsplicht o.m. hierdoor verantwoord dat de toenemende densiteit van het scheepvaartverkeer, de steeds groter wordende afmetingen van de schepen en de omstandigheid dat meer en meer schepen gevaarlijke goederen vervoeren, gevaren inhouden "voor de schepen en hun bemanningen, voor de continuïteit van het verkeer naar de havens, voor het mariene milieu, en niet in het minst ook voor de nabij wateren en havens wonende bevolking".

houden met de organisatie - en dus met het "beheer" - van de loodsdienst.

2.1.2. Het voorschrift van artikel 19 van het ontwerp in verband met het bezit van het brevet van havenloods heeft betrekking, niet op de loodsen van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest, maar op "de loodsen die werkzaam zijn in de gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen", dit zijn blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp "private loodsen of loodsmaatschappijen".

Het opleggen van het brevet van havenloods blijkt dan ook niet te kunnen worden ingepast in de bevoegdheid welke het Vlaamse Gewest ontleent aan het bepaalde sub 9° van artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - die bepaling betreft immers alleen de loodsdiensten "van en naar de havens" -, doch zou alleen kunnen steunen op de bevoegdheid welke inzake "de havens en hun aanhorigheden" aan de Gewesten is opgedragen door de bepaling sub 3° van artikel 6, § 1, X.

Zoals bij herhaling wordt benadrukt in de memorie van toelichting bij het ontwerp, "(vormen) de bepaling van bekwaamheidsvereisten en de instelling van een specifiek brevet ... waarborgen voor <een veilige verkeersafwikkeling> in de havens" en "(kadert) deze maatregel in de bedoeling van de Executieve (lees : regering) om <de veiligheid van het scheepvaartverkeer> ... te verhogen".

Om deze reden alleen al kan, gelet op wat hiervoren sub 2.1., in fine, werd gesteld, worden betwist dat het Gewest bevoegd is om de ontworpen regeling vast te stellen.

Daarbij komt nog dat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 is geworden en in het verslag van de bevoegde Senaatscommissie uitdrukkelijk werd gesteld dat, "zoals dit bij alle vervoertakken het geval is, ... de reglementering inzake toegang tot het beroep en tot de markt van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg (inhoudende de vereisten inzake vakbekwaamheid, betrouwbaarheid, ...) tot de bevoegdheid blijft behoren van de nationale Regering" (1) en dat "voor het Departement van Verkeerswezen de volgende aangelegenheden nationaal blijven : ... de afgifte van nationale en internationale vervoervergunningen en van bewijzen van beroepsbekwaamheid voor het stads- en streekvervoer, voor gespecialiseerd regelmatig vervoer en voor taxi’s; ..." (2).

In de mate dat de ontworpen bepaling kan worden aangemerkt als een regeling inzake de beroepsuitoefeningsvoorwaarden, moet ten slotte ook nog worden gewezen op het bepaalde in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidens hetwelk de regeling van "de vestigingsvoorwaarden" tot de bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren.

2.1.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993 blijkt derhalve te moeten worden geconcludeerd dat de in de artikelen 7 en 19 van het ontwerp geregelde aangelegenheden (de verscherpte loodsplicht en het brevet van havenloods)

---

(1) Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 17.

(2) Parl. St., Senaat, nr. 4O5/2 (B.Z. 1988), p. 117.

moeten worden geacht tot de bevoegdheid van de federale overheid te zijn blijven behoren.

Die vaststelling staat er evenwel niet aan in de weg dat het Gewest met betrekking tot die aangelegenheden toch regelend zou kunnen optreden, op voorwaarde met name dat het zich kan beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1). Uit die bepalingen volgt immers dat het decreet een door de Grondwet of de bijzondere wetten aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid of een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort kan regelen, doch alleen indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels (2).

---

(1) Luidens artikel 10 kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Artikel 19, § 1, eerste lid, bepaalt dat het decreet, "behoudens toepassing van artikel 10", de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9 regelt "onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

(2) Zie onder meer het arrest nr. 32/92 van 23 april 1992, considerans B.3.6.

In casu lijkt evenwel te moeten worden betwijfeld of het regelen van de bedoelde aangelegenheden kan worden geacht, voor de uitoefening van de overige bevoegdheden van het Gewest, "noodzakelijk" te zijn in de zin van het voornoemde artikel 10.

2.2. De bepalingen van artikel 17 (inzake het verbod van afvaart), artikel 18 (inzake de aanwijzing van de rechtbank die bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen over de betaling van loodsgelden) en artikel 23 van het ontwerp (opheffing van artikel 569, eerste lid, 13°, van het Gerechtelijk Wetboek) regelen aangelegenheden van gerechtelijk recht die behoren tot de door de Grondwet (artikel 146) aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden.

Gelet op de uitvoerige verantwoording die in de memorie van toelichting met betrekking tot de vermelde artikelen van het ontwerp wordt gegeven, lijkt in het onderhavige geval, onder voorbehoud van een andersluidende beoordeling door het Arbitragehof, wel te kunnen worden aangenomen dat de gewestwetgever, met toepassing van de eerdervermelde artikelen 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd is om de bedoelde bepalingen vast te stellen.

3. Luidens de artikelen 12, eerste lid, 13, derde lid, en 14, derde lid, van het ontwerp bepaalt de Vlaamse regering het bedrag van de gewone loodsgelden, van de L.O.A.-vergoedingen en van de V.B.S.-vergoedingen.

Zoals is gebleken uit wat hiervoren sub 2 en 2.1. is uiteengezet, doet zich inzake het opleggen van de bedoelde heffingen en rechten geen bevoegdheidsprobleem voor.

Er dient met betrekking tot de vermelde bepalingen van het ontwerp evenwel te worden opgemerkt dat slechts kan worden aangenomen dat het vaststellen van het bedrag van die heffingen en rechten aan de regering wordt overgelaten, indien die heffingen en rechten kunnen worden aangemerkt als retributies, en niet als belastingen.

Voor het invoeren van een belasting is immers, volgens artikel 170 van de Grondwet, de rechtstreekse bemoeiing van de bevoegde wetgever vereist, niet alleen voor het invoeren van de belasting zelf, doch ook voor het bepalen van de hoofdbestanddelen ervan. De bevoegde wetgever moet het beginsel van de belasting vaststellen, de grondslag ervan bepalen en de heffing ervan regelen. Die bevoegdheid van de wetgever kan niet aan de uitvoerende macht worden overgedragen, tenminste wat de hoofdbestanddelen ervan betreft : de grondslag en het tarief van de belasting. Daarentegen vereist artikel 173 van de Grondwet slechts de onrechtstreekse bemoeiing van de bevoegde wetgever voor het invoeren van retributies. Wanneer die wetgever bepaalt in welke gevallen een retributie verschuldigd is, kan hij aan de uitvoerende macht opdragen er de grondslag van vast te stellen.

Algemeen wordt aangenomen dat van een retributie enkel sprake kan zijn, als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel

beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden. Het is meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoorden dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen.

Er zou zich in casu geen moeilijkheid voordoen om de in de artikelen 11 tot 14 van het ontwerp bedoelde loodsgelden en vergoedingen als retributies te kwalificeren, ware het niet dat luidens de artikelen 11, tweede lid, 2°, en 13, tweede lid, tweede streepje, van het ontwerp het gewone loodsgeld respectievelijk de L.O.A.-vergoeding ook verschuldigd is door gezagvoerders aan wie vrijstelling is verleend van de verplichting om een loods aan boord te nemen of om een beroep te doen op L.O.A.-assistentie : vermits er ten behoeve van die gezagvoerders - per hypothese - geen prestatie is verricht, kan de heffing die hen wordt opgelegd niets anders zijn dan een belasting. Er dient in dat verband wel te worden opgemerkt dat de tekst van het ontwerp niet in overeenstemming is met de memorie van toelichting waarin het principe "geen loods, geen loodsgeld" wordt gehuldigd (zie de toelichting bij artikel 11).

4. Luidens artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp moeten de verstrekkers van gewone loodsassistentie en van LOA-assistentie houder zijn van een loodsbrevet en worden de bedoelde loodsbrevetten uitgereikt, geschorst en ingetrokken door de Vlaamse regering, die de voorwaarden vaststelt waaronder zulks geschiedt.

Luidens de schriftelijke toelichting verstrekt door de gemachtigde van de Vlaamse regering regelt die bepaling van het ontwerp "slechts de bekwaamheidsvereisten met betrekking tot de uitoefening van het ambt van loods in dienst van ... (de) loodsdienst (van het Vlaamse Gewest), die zoals artikel 2, 4°, van het ontwerp reeds aankondigt een dienst van de Vlaamse regering kan zijn of een later bij decreet op te richten dienstgewijze gedecentraliseerde instelling van het Gewest. (Artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp handelt) met andere woorden (over) een aspect van het statuut van een bijzondere soort gewestelijk ambtenaar .... (Die) regeling ... dient dus te worden vastgeknoopt aan artikel 87 van de bijzondere wet (van 8 augustus 1980) tot hervorming der instellingen ...".

Hoewel de opvatting kan worden bijgetreden dat de opdracht die door artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp aan de Vlaamse regering wordt gegeven, betrekking heeft op de vaststelling van het administratief statuut van de loodsen-ambtenaren van de loodsdienst van het Vlaams Gewest - wat impliceert dat de Vlaamse regering die statutaire bepalingen kan vaststellen, hetzij op grond van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat haar "diensten" betreft, hetzij op grond van artikel 9 van die bijzondere wet, wat de gedecentraliseerde instellingen

betreft -, moet daaromtrent toch de aandacht worden gevestigd op de gevolgen van de vernietiging door de afdeling administratie van de Raad van State van het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (1).

Zowel artikel 9 als artikel 87, § 3, van de bijzondere wet bepalen immers dat de bevoegdheid van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen om statutaire bepalingen vast te stellen slechts geldt "onverminderd artikel 87, § 4", wat betekent dat de regeringen ter zake rekening moeten houden met de "algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel" die bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden aangewezen en die van rechtswege van toepassing zijn op het personeel van de Gemeenschappen en de Gewesten, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

Uit de vernietiging van het voornoemde koninklijk besluit van 22 november 1991 vloeit voort dat de bedoelde "algemene principes" moeten worden geacht nooit te zijn vastgesteld. De inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot vaststelling van die algemene principes is nochtans de voorwaarde die door de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt gesteld voor de inwerkingtreding van de bepalingen van de artikelen 9 en 87, § 3,

---

(1) Arrest Leclercq, nr. 47.689, van 31 mei 1994.

die aan de organen van de Gewesten en de Gemeenschappen de bevoegdheid opdragen om het statuut van het personeel van hun diensten of van hun instellingen vast te stellen (1).

Bij ontstentenis van het bedoelde "algemene principes-besluit" blijven m.a.w. de bepalingen gelden, eensdeels, van het oorspronkelijke artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidens welke het personeel van de diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten onderworpen is aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op het personeel van het Rijk en, anderdeels, van artikel 13, § 6, van dezelfde bijzondere wet krachtens welke voor het vaststellen van het administratief en het geldelijk statuut van het personeel van de instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten het akkoord vereist is van de federale Minister tot wiens bevoegdheid de Ambtenarenzaken behoren.

In afwachting dat het nieuwe artikel 12, § 2, van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988 (dat het nieuwe artikel 87, § 3, invoegt) - andermaal - in werking treedt, met name ingevolge de vaststelling en de inwerkingtreding van een nieuw "algemene principes-besluit", zijn de loodsen (die volgens de ontworpen regeling deel uitmaken van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap) bijgevolg onderworpen aan de

---

(1) Zie artikel 18, § 3, tweede lid, van de voornoemde (bijzondere) wet van 8 augustus 1988, luidens welke bepaling artikel 12, § 2, van die wet (dat het nieuwe artikel 87, § 3, invoegt) en artikel 16, 4°, van die wet (dat artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opheft) in werking treden op dezelfde datum als het koninklijk besluit bedoeld in artikel 12, § 3 (nieuw artikel 87, § 4).

statutaire regelen die van toepassing zijn op het rijkspersoneel. In die omstandigheden zou de Vlaamse regering slechts bijzondere bekwaamheidsvereisten voor de bedoelde personeelsleden kunnen uitvaardigen in de mate dat het statuut van het rijkspersoneel het vaststellen van dergelijke specifieke vereisten voor een bepaald ministerieel departement toestaat (1); in voorkomend geval zal de regering daarbij bovendien de bijzondere voorwaarden moeten in acht nemen waaraan het statuut het vaststellen van die regelen onderwerpt (bijvoorbeeld het advies inwinnen of het akkoord verkrijgen van een federale overheid).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

De verwijzing naar artikel 107quater van de Grondwet dient te worden aangepast aan de herschikking van de grondwetsbepalingen in de gecoördineerde Grondwet. Men vervange derhalve "artikel 107quater" door "artikel 39".

Artikel 2.

1. Voorgesteld wordt de bepaling sub 3° als volgt te redigeren :

---

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 17 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

"3° <<de loodsdienst>> : de functionele dienst van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap belast met de in artikel 4 bedoelde taken of de rechtspersoon waaraan bij decreet die taken, geheel of gedeeltelijk, worden toevertrouwd;".

2. In de bepaling sub 7° vervange men de woorden "andere personen of instellingen" door "andere natuurlijke of rechtspersonen".

Artikel 3.

1. Wat de bepaling van het tweede lid, 1°, betreft waarbij de Noordzee-loodsen uit het toepassingsgebied van hoofdstuk II worden gesloten, wordt in de memorie van toelichting gesteld dat "het ontwerp ... niet van toepassing (is) op de activiteit van de Noordzee-loodsen ...".

Die bepaling hoort dus niet thuis in afdeling 1 van hoofdstuk II, welke afdeling ertoe strekt het toepassingsgebied te omschrijven van dat hoofdstuk II dat betrekking heeft op de "organisatie en werking (van) de loodsdienst van het Vlaamse Gewest". Logischerwijze zou die bepaling moeten worden opgenomen in een afzonderlijk artikel van hoofdstuk I van het ontwerp.

2. De resterende bepaling van het tweede lid redigere men als volgt :

"De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op de natuurlijke en rechtspersonen belast met het verstrekken van gewone loodsassistentie of van LOA-assistentie of met de verkeersbegeleiding in gedecentraliseerd bestuurde havens en kanalen, uitgezonderd wat het zeekanaal van Gent naar Terneuzen, met inbegrip van de oude kanaalarmen, de Moervaart, en de op deze wateren aansluitende en door de stad Gent beheerde dokken en darsen betreft".

Artikel 4.

Wat paragraaf 3 van dit artikel betreft, rijst de vraag of, naar analogie met wat in paragraaf 2 wordt bepaald, aan de Vlaamse regering niet de opdracht moet worden gegeven om de gebieden aan te wijzen waar verkeersbegeleiding wordt verstrekt.

Artikel 6.

Luidens dit artikel regelt de Vlaamse regering de nadere organisatie en de werking van de loodsdienst.

Aangezien de loodsdienst is geconcipieerd als een dienst van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse regering, overeenkomstig artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zelf de organisatie en de werking van haar diensten regelt, kan deze bepaling als overbodig worden weggelaten.

Artikel 7.

Rekening houdend met de algemene opmerking 2.1.1., dient deze bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

De verwijzingen naar artikel 7 in de overige artikelen van het ontwerp (inzonderheid in de artikelen 11 en 13) moeten bijgevolg eveneens worden geschrapt.

Ten slotte moeten ook de strafbepalingen vervat in artikel 20, 1° en 2°, van het ontwerp worden weggelaten en moet de bepaling van artikel 22 tot opheffing van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen worden aangepast.

Artikel 13.

Luidens het laatste lid van dit artikel is de gezagvoerder die de LOA-vergoeding verschuldigd is, geen gewoon loodsgeld verschuldigd. Voor zover met die bepaling bedoeld is dat een gezagvoerder die uitsluitend een beroep doet op LOA-assistentie, slechts één vergoeding (de LOA-vergoeding) dient te betalen, lijkt dit een overbodige bepaling.

Artikel 14.

1. In het eerste lid van dit artikel wordt allicht bedoeld dat de VBS-vergoeding slechts moet worden betaald wanneer de gezagvoerder ook effectief gebruik maakt van het verkeersbegeleidingssysteem.

Men redigere dat eerste lid dan ook als volgt :

"Een VBS-vergoeding is verschuldigd door de gebruiker van het verkeersbegeleidingssysteem".

2. In het vierde lid dienen de woorden "de gewone loodsassistentie, de LOA-assistentie en" te worden geschrapt.

Artikel 16.

Mede rekening houdend met de in artikel 2, 10°, van het ontwerp opgenomen definitie van "loodsgelden", redigere men dit artikel als volgt :

"De reder, de scheepseigenaar, de bevrachter, de scheepsagent en eventueel de door hen tot handelen gemachtigde persoon of personen zijn hoofdelijk gehouden tot het betalen van de loodsgelden en van de in artikel 15 bepaalde vergoedingen en kosten".

Artikel 17.

Gelet op de hiervoren vermelde definitie van "loodsgelden", vervange men in paragraaf 1 van dit artikel de woorden "alle krachtens deze afdeling verschuldigde bedragen" door "de loodsgelden en de in artikel 15 bepaalde vergoedingen en kosten".

Artikel 21.

Om te voldoen aan artikel 11, derde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, schrijve men :

"Aan de loodsen, de houders van een tijdelijke loodsvergunning wanneer zij in actieve dienst zijn, de gezagvoerders van de loodsboten, ... (verder de opsomming in 2° en 3°) wordt de hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie toegekend".

Artikel 24.

1. Aangezien de VBS-vergoeding slechts kan worden geëist nadat artikel 14 van het ontwerp is in werking getreden en de Vlaamse regering ter uitvoering van dat artikel o.m. het tarief van die vergoeding heeft vastgesteld, dient het tweede lid van paragraaf 1 van artikel 24 te worden weggelaten.

2. Wat de bepaling van paragraaf 2 betreft die betrekking heeft op de in artikel 19 van het ontwerp vervatte regeling inzake het brevet van havenloods, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.1.2. overeenkomstig welke dat artikel 19 de bevoegdheid van de decreetgever te buiten gaat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden,
	J. GIJSSELS, A. ALEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.